

Lagrådsremiss

Elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 februari 2018

Ardalan Shekarabi

Johan Ndure
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om elektroniska fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. Regleringen i direktivet innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den nya europeiska standard som har tagits fram enligt direktivet. I lagrådsremissen föreslås även att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. Vidare föreslås att den myndighet som regeringen bestämmer vid vite får förelägga en leverantör att se till att de fakturor som leverantören utfärdar överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard har avtalats.

Bestämmelserna i lagen ska enligt förslaget inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

I lagrådsremissen föreslås även att en upplysningsbestämmelse om den nya lagen införs i mervärdesskattelagen (1994:200).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag (2018:000) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Elektroniska fakturor	7
4.1	Utvecklingen inom EU.....	7
4.2	Utvecklingen i Sverige	8
5	E-faktureringsdirektivet	9
5.1	Direktivets bestämmelser	9
5.2	Fakturastandarden	10
6	Befintlig reglering av fakturors innehåll och hantering	11
6.1	Statliga myndigheters elektroniska fakturahantering	11
6.2	Faktura enligt mervärdesskattelagen	12
6.3	Övriga regler om fakturors innehåll	13
7	Nya regler om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling	13
7.1	En ny lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling	13
7.2	Krav på elektroniska fakturor från leverantörer	17
7.3	Undantag	24
7.4	Vite.....	28
7.5	En upplysningsbestämmelse i mervärdesskattelagen	31
7.6	Förslagen är förenliga med EU-rätten	32
7.7	Stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer.....	33
7.8	Uppgiftsskydd	36
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	38
9	Konsekvenser.....	40
10	Författningskommentar	46
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)	50
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	51
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	53

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling,
2. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag (2018:000) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om elektroniska fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Bestämmelser om faktureringskyldighet och en fakturas innehåll finns i mervärdesskattelagen (1994:200).

2 § Med elektroniska fakturor avses i denna lag fakturor som utfärdas, översänds och tas emot i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla dem automatiskt och elektroniskt.

3 § Bestämmelserna i denna lag ska inte tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för

1. röjande av uppgifter som omfattas av sekretess, eller
2. skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

4 § De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standard för elektronisk fakturering som Europeiska kommissionen har hänvisat till i Europeiska unionens officiella tidning.

Trots första stycket får leverantören och den upphandlande myndigheten eller enheten ingå avtal om att en annan standard för elektronisk fakturering ska användas.

5 § Upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för elektroniskt översändande av fakturor.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att förelägga en leverantör att se till att de fakturor som leverantören utfärdar och som

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, i den ursprungliga lydelsen. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

omfattas av bestämmelserna i denna lag överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Första stycket tillämpas inte om det finns ett sådant avtal som avses i 4 § andra stycket.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

8 § Beslut om vitesföreläggande enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.
 2. Bestämmelserna i 4 och 7 §§ gäller inte fakturor som har utfärdats till följd av offentliga upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200)¹ att 11 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 §²

Elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det.

I 5 § lagen (2018:000) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling finns bestämmelser om skyldighet att ta emot elektroniska fakturor som har utfärdats till följd av offentlig upphandling.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

¹ Lagen omtryckt 2000:500.

² Senaste lydelse 2012:342.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, nedan kallat e-faktureringsdirektivet, behandlas i promemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (Fi/02886/DF).

I denna lagrådsremiss behandlas lagförslagen i promemorian.

Förslagen genomför e-faktureringsdirektivet.

4 Elektroniska fakturor

4.1 Utvecklingen inom EU

Enligt e-faktureringsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den nya europeiska standard som har tagits fram enligt direktivet. Direktivet ska i denna del vara genomfört senast den 18 april 2019 och tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av kontrakt på vilka något av EU:s upphandlingsdirektiv är tillämpliga.

En papperslös offentlig förvaltning är ett viktigt mål för EU och dess medlemsstater. Elektronisk fakturering tillämpas för närvarande i alltför låg omfattning i Europa. Flera EU-medlemsstater (t.ex. Danmark, Finland, Sverige och Österrike) har i olika avseenden gjort elektroniska fakturor obligatoriska vid offentlig upphandling i hela eller delar av den offentliga sektorn. Dessa initiativ är dock generellt sett baserade på nationella standarder som inte fullt ut är kompatibla med varandra. Detta leder till en ökad komplexitet och högre kostnader för företag som vill delta i gränsöverskridande upphandlingar, vilket skapar hinder för marknadstillträde. Enligt Europeiska kommissionen kan införandet av en gemensam standard för elektronisk fakturering i den offentliga sektorn förhindra ytterligare splittring av den inre marknaden och underlätta införandet av elektroniska fakturor i de medlemsländer som ännu inte har infört detta. Enligt kommissionen kan detta vidare ge den offentliga sektorn en ledarroll på området och bereda väg för en mer utbredd användning av elektroniska fakturor i hela ekonomin.

I meddelandet Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturering i Europa, KOM (2010) 712 slutlig av den 2 december 2010, har kommissionen satt upp målet att elektronisk fakturering ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. E-faktureringsdirektivet ses som ett medel för att nå målet om en papperslös offentlig förvaltning. Direktivet kompletterar också den pågående moderniseringen av EU:s regler för offentlig upphandling, som enligt kommissionens

meddelande Inre marknadsakten II – Tillsammans för ny tillväxt, COM (2012) 573 final av den 3 oktober 2012 utgör en av tolv nyckelåtgärder för att stärka Europas tillväxt och öka människors och företags förtroende för den inre marknaden.

4.2 Utvecklingen i Sverige

I Sverige har Ekonomistyrningsverket (ESV) under lång tid haft i uppdrag att analysera, främja och stötta arbetet med införande av elektronisk handel (e-handel) i staten. Med e-handel i staten avses en inköpsprocess med it som stöd. Arbetet med att främja e-handel i staten genomförs av ESV tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Upphandlingsmyndigheten inom ramen för Single Face to Industry (SFTI). SFTI publicerar specifikationer och rekommenderar standarder för offentlig sektors e-handel utifrån internationella standarder.

Regeringen har beslutat att inrätta en ny myndighet med uppgift att utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av den offentliga sektorn. Den 7 december 2017 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten (dir. 2017:117). Av direktivet framgår att ESV:s uppgift när det gäller e-handel i staten ska överföras till den nya myndigheten för digitalisering av den offentliga sektorn.

Utvecklingen på området har följts upp genom enkäter till myndigheter. Uppföljningen visar att arbetet med införande av elektroniska fakturor i staten går framåt. Utvecklingen går dock långsamt och sett ur ett nordiskt perspektiv har statliga myndigheter i Sverige fortfarande en relativt låg andel elektroniska fakturor. I Norge är andelen elektroniska fakturor 70 procent av det totala antalet fakturor till offentlig sektor. I Danmark är motsvarande andel 99 procent. Enligt ESV:s uppföljning 2017 var 57 procent av de fakturor som de svenska statliga myndigheterna mottog under det första halvåret 2017 elektroniska. Enligt SKL:s undersökning E-handel och e-fakturerings i kommuner, landsting och regioner 2016/2017 är motsvarande siffra för kommuner och landsting drygt 50 procent, samtidigt som 87 procent av kommunerna och 95 procent av landstingen tar emot elektroniska fakturor.

Regeringen strävar efter att öka digitaliseringsgraden, både hos myndigheter och i samhället i övrigt. Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsvalet för den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Vidare bör företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter i första hand ske elektroniskt (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). En övergång till elektroniska fakturor får anses vara ett viktigt led i denna utveckling. Regeringen har genomfört en analys av den samhällsekonomiska nyttan av en övergång till elektronisk fakturerings. Analysen visar att den sammantagna samhällsekonomiska nyttan av en övergång till elektronisk fakturerings vid offentlig upphandling uppgår till närmare 1,4 miljarder kronor under en sjuårsperiod. Den största effekten bedöms uppstå hos de offentliga fakturamottagarna. Mot bakgrund av de tidsbesparingar som elektronisk fakturerings medger för leverantörerna förväntas en övergång

dock även medföra en minskning av företagens administrativa kostnader (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.4.2).

5 E-faktureringsdirektivet

5.1 Direktivets bestämmelser

E-faktureringsdirektivet innehåller 14 artiklar. I artikel 1 och 2 finns bestämmelser om direktivets tillämpningsområde och definitioner. Direktivet ska tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Direktivet ska dock inte tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt som omfattas av direktiv 2009/81/EG, om upphandlingen och utförandet av kontraktet har sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra författningar i en medlemsstat. Undantaget gäller emellertid bara under förutsättning att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder.

I artikel 3 beskrivs fastställandet av en europeisk standard för den semantiska datamodellen, dvs. en strukturerad och logiskt sammanhängande uppsättning termer och deras innebörd, som specificerar en elektronisk fakturas basinnehåll. Av artikeln framgår vidare att standardiseringsorganisationen ska tillhandahålla en förteckning över ett begränsat antal syntaxer, dvs. språk eller dialekt som går att läsa maskinellt och som används för att återge dataelementen i en elektronisk faktura, som överensstämmer med den europeiska standarden. Standardiseringsorganisationen ska även tillhandahålla lämpliga riktlinjer för hur den semantiska datamodellen för en elektronisk faktura kan återges i de olika syntaxerna och riktlinjer för interoperabilitet, dvs. förmågan hos system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra, vid överföring i syfte att underlätta användningen av standarden. Europeiska kommissionen ska enligt artikeln begära att den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen ska utarbeta den aktuella standarden och offentliggöra hänvisningar till standarden i Europeiska unionens officiella tidning. Standarden ska bl.a. vara tekniskt neutral, kompatibel med relevanta internationella standarder för elektronisk fakturering, möjliggöra upprättande av praktiska, användarvänliga, flexibla och kostnadseffektiva system för elektronisk fakturering och vara lämplig att använda vid handelstransaktioner mellan företag. I artikel 4 och 5 beskrivs hur formella invändningar mot den europeiska standarden ska hanteras samt hur underhåll och vidareutveckling av standarden ska gå till.

I artikel 6 uppställs krav på en elektronisk fakturas basinnehåll. Av artikeln framgår att en elektronisk fakturas basinnehåll bl.a. ska vara identitet för behandling av fakturan, faktureringsperiod, uppgifter om säljaren, köparen och betalningsmottagaren, betalningsinstruktioner och fakturans totalbelopp. Artikel 7 är central och anger att medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska

standarden. Artikel 8–10 reglerar bl.a. uppgiftsskydd och användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål.

I artikel 11 anges att medlemsstaterna senast 18 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning ska anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten i artikel 7 att ta emot och behandla elektroniska fakturor. Offentliggörandet skedde den 17 oktober 2017. Detta innebär att direktivet ska vara genomfört senast den 18 april 2019. Medlemsstaterna får skjuta upp den tillämpning som avses i första stycket för sina upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån upp till och med 30 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning. Artikel 12–14 innehåller ytterligare bestämmelser om bl.a. översyn och ikraftträdande.

5.2 Fakturastandarden

Enligt artikel 3.2 i e-faktureringsdirektivet ska Europeiska kommissionen offentliggöra hänvisningar till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning, tillsammans med en förteckning över ett begränsat antal syntaxer. Standarden och syntaxerna ska utarbetas av den europeiska standardiseringsorganisationen CEN.

CEN:s tekniska kommitté TC 434 startade sitt arbete under 2015. Den tekniska kommittén bestod av tekniska experter på e-fakturering från nationella standardiseringsorgan i flera medlemsstater. Privata experter deltog också, liksom företrädare för den offentliga förvaltningen. Förankring har skett med nationella standardiseringsorganisationer. I Sverige har Svensk standard (SIS) ansvarat för en arbetsgrupp där svenska intressenter har deltagit. I mars 2016 gick standarden, som omfattar fakturans viktigaste element, ut på offentlig remiss till samtliga nationella standardiseringsorgan. Den tekniska kommittén tog hänsyn till synpunkterna som inkom från remissinstanserna och slutförde utkastet till standard som sedan gick till omröstning. I mars 2017 fattade den tekniska kommittén beslut om den elektroniska fakturans basinnehåll samt följande två syntaxer:

- Universal Business Language 2.1 ISO/IEC 19845 (UBL) som är framtagen av OASIS och godkänd som ISO-standard.
- Cross Industry Invoice 16B (CII) som är framtagen av UNCEFACT.

Standarden godkändes enhälligt av de nationella standardiseringsorganisationerna.

CEN utfärdade formellt standarden och förteckningen över syntaxer den 28 juni 2017, med referensen EN 16931. För svensk del innebär den nya standarden enbart marginella justeringar i jämförelse med de format som används i dagsläget, se vidare avsnitt 6.1.

6 Befintlig reglering av fakturors innehåll och hantering

6.1 Statliga myndigheters elektroniska fakturahantering

Sedan den 1 juli 2008 ska alla myndigheter hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt enligt 21 f § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. ESV får besluta om undantag från kravet om det finns särskilda skäl. Sedan den 1 januari 2014 ska vidare enligt 3 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt.

ESV har meddelat föreskrifter till den ovan nämnda regleringen i förordningen om myndigheters bokföring. Av föreskrifterna framgår att myndigheter ska effektivisera sina beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocesser genom att använda it-system som stöder detta arbetsflöde. Faktura definieras som sådan handling som tas fram enligt 11 kap. mervärdesskattelagen (1994:200) vid omsättning av varor och tjänster. En skannad faktura där fakturans ursprungliga form är papper som skannas och tolkas för vidare behandling i elektronisk form är enligt föreskrifterna inte att betrakta som en elektronisk faktura. Av föreskrifterna framgår vidare att myndigheter ska tillhandahålla en s.k. leverantörsportal för de leverantörer som inte själva har möjlighet till elektroniskt informationsutbyte avseende produktkatalog, order och faktura. En leverantörsportal är ett webbgränssnitt som leverantörer kan använda för att skicka elektroniska fakturor och produktkataloger till en kund, eller för att ta emot order som kunden skapar i sitt e-handelssystem. Bland de statliga myndigheterna förekommer några få olika system för e-handel. De vanligaste är de som myndigheterna kan avropa från ESV:s ramavtal för e-handelstjänst.

Enligt ESV:s föreskrifter ska myndigheterna i normalfallet använda SFTI:s standarder i det elektroniska utbytet av information med varu- och tjänsteleverantörer. När fakturering sker mellan myndigheter ska hela hanteringen ske elektroniskt. Detta innebär att fakturautställaren ska upprätta en elektronisk faktura i sitt faktureringsystem och överföra denna elektroniskt till fakturamottagaren. Mottagaren ska ta emot fakturan elektroniskt och registrera, attestera och godkänna fakturan för betalning i ett elektroniskt fakturahanteringssystem. När fakturering sker till en fakturamottagare som inte är en del av staten ska myndigheten upprätta en elektronisk faktura i sitt faktureringsystem. Överföringen av fakturan kan dock endast ske elektroniskt om mottagaren godkänner det. En myndighet som endast upprättar ett fåtal kundfakturor får använda en leverantörsportal för att skapa och överföra en elektronisk faktura. Vidare framgår av föreskrifterna att myndigheter har en skyldighet att ta emot elektroniska fakturor från fakturautställare som inte är en del av staten som använder elektroniska fakturor enligt de standarder som beskrivs i föreskrifterna.

En myndighet ska enligt ESV:s föreskrifter vid sin hantering av elektroniska fakturor ha kapacitet att hantera fakturor enligt standarden SFTI Svefaktura 1.0, enligt specifikationen SFTI Basic Invoice version 1.0, och enligt standarden SFTI Svefaktura BIS 5A 2.0. Enligt ändringar i föreskrifterna, som beslutades i december 2015, ska myndigheterna senast den 1 november 2018 kunna använda Peppols (Pan-European Public Procurement On-Line) infrastruktur för att skicka och ta emot elektroniska meddelanden. Det innebär att myndigheten då ska finnas registrerad i Peppols registerfunktion, Service Metadata Publisher (SMP). Kommunikation kommer dock även framöver att kunna hanteras via andra lösningar och myndigheter ska fortsatt erbjuda en leverantörportal till leverantörer som saknar kapacitet att skicka e-fakturor enligt de ovan nämnda standarderna.

Eftersom formaten i Svefaktura och Peppols faktura bygger på UBL kommer ändringarna med anledning av den nya standarden bli av mindre karaktär. Det är endast enstaka fält som skiljer sig åt mellan de fakturaformat som i dag hanteras och den nya standarden. För offentlig sektor hanteras den typen av ändringar som regel av systemleverantörer (affärssystem, inköpssystem, operatörstjänster etc.) inom ramen för befintliga avtal.

6.2 Faktura enligt mervärdesskattelagen

Med faktura avses enligt 1 kap. 17 § mervärdesskattelagen dokument eller meddelanden i pappersform eller i elektronisk form som uppfyller villkoren för fakturor i 11 kap. samma lag eller, om faktureringsreglerna i ett annat EU-land är tillämpliga enligt vad som följer av artikel 219a i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet), som uppfyller villkoren för fakturor i det landet. I 11 kap. mervärdesskattelagen finns regler om bl.a. faktureringsskyldighet och en fakturas innehåll. Kraven på visst innehåll i en faktura ska ses mot bakgrund av kravet på att ett avdrag för ingående mervärdesskatt ska kunna styrkas på ett korrekt sätt.

Enligt 11 kap. 6 § mervärdesskattelagen får en elektronisk faktura endast utfärdas om mottagaren godkänner det. Bestämmelsen motsvarar artikel 232 i mervärdesskattedirektivet. Bestämmelsen ändrades med anledning av nya faktureringsregler i rådets direktiv 2010/45/EU av den 13 juli 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller regler om fakturering. Enligt reglerna om elektronisk fakturering i mervärdesskattedirektivet i dess lydelse före 2010 års direktiv fick en faktura överföras på elektronisk väg på vissa villkor. De nya reglerna innebär att det står parterna fritt att använda antingen pappersfakturering eller elektronisk fakturering, under förutsättning att den som utfärdar eller tar emot en faktura vid tidpunkten för utfärdandet kan säkerställa ursprungets äkthet, innehållets integritet och läsbarhet vad gäller fakturan. Samma krav gäller således för pappersfakturor och elektroniska fakturor.

6.3 Övriga regler om fakturors innehåll

Regler om vad en faktura ska innehålla finns även i ett flertal andra författningar. Exempelvis ska ett aktiebolags fakturor enligt 28 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) ange bolagets firma, den ort där styrelsen har sitt säte och bolagets organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Enligt 8 kap. 16 § ellagen (1997:857) och 7 kap. 15 § naturgaslagen (2005:403) ska el- och naturgasleverantörers fakturor vara tydliga och innehålla information om den uppmätta förbrukningen och de aktuella el- respektive gaspriser som fakturan grundas på. Enligt 8 § lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem ska betalningsförmedlare i fakturor till väganvändare specificera vägtullarna, tidpunkt och plats för avgiftspliktens inträde samt typ av vägtull, om inte väganvändaren har godkänt att uppgifterna utelämnas.

7 Nya regler om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

7.1 En ny lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

Regeringens förslag: En ny lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling ska införas. Lagen ska tillämpas på fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet till följd av en offentlig upphandling enligt någon av upphandlingslagarna.

En definition av begreppet elektroniska fakturor ska föras in i den nya lagen.

Upphandlande myndigheter och enheter ska vara skyldiga att ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. I författningsförslaget i promemorian anges emellertid inte uttryckligen vilka lagar som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde.

Remissinstanserna: Av de 110 remissinstanser som har kommit in med synpunkter tillstyrker ett åttiotal regeringens förslag i stort. Den absoluta merparten av de myndigheter, kommuner och landsting som har besvarat remissen tillstyrker förslaget. Även *Swedish Medtech* och *IT&Telekomföretagen* framför ett starkt stöd för förslaget. IT & Telekomföretagen anser dock att det bör förtydligas i lagtexten att alla fakturor utfärdade av en leverantör omfattas, frånsett de i förslaget angivna undantagen. Även termen ”offentlig upphandling” bör förtydligas enligt IT & Telekomföretagen.

Malmö kommun anser att den information som ska vara med i en faktura bör beskrivas i lagtexten. *Svenska bankföreningen* föreslår att en motsvarighet till den lista över vad en elektronisk faktura ska innehålla

som finns i e-faktureringsdirektivet tas in i den svenska lagen. *Trafikverket* är positivt till regeringens förslag till lag men anser att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att införa denna skyldighet när det gäller sådan direktupphandling som avser mycket låga värden som emellanåt sker över disk. Även *Arbetsförmedlingen* ställer sig tveksam till att kravet ska omfatta även sådana fakturor som är ett resultat av upphandlingar utan annonserat förfarande. *Arbetsgivarverket* anser att det bör övervägas att införa bestämmelserna i befintlig upphandlingslagstiftning i stället för i en särskild lag.

Havs- och vattenmyndigheten förordar en språklig justering i lagförslaget för att bättre överensstämma med vedertagna benämningar för offentliga myndigheters anskaffning.

Skälen för regeringens förslag

En ny lag

Ett korrekt införlivande av e-faktureringsdirektivet i svensk rätt kräver att upphandlande myndigheter och enheter ska vara skyldiga att ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. Definitionen av upphandlande myndigheter och enheter i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF), lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) omfattar även offentligt styrda organ. Med offentligt styrda organ avses sådana juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och att stat, kommun eller landsting har ett visst i de nämnda lagarna närmare specificerat inflytande. Definitionen av upphandlande enheter i LUF omfattar bl.a. sådana företag som bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 kap. 2–9 §§ med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt enligt 13 §.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Föreskrifter ska vidare enligt samma lagrum meddelas genom lag om de avser kommunernas åligganden. Såväl offentligt styrda organ som upphandlande enheter kan betraktas som enskilda vid tillämpningen av 8 kap. 2 § RF.

En reglering med krav på leverantörer att utfärda fakturor elektroniskt, och krav på offentligt styrda organ och upphandlade enheter att ta emot sådana fakturor, riktar sig mot såväl enskilda som kommuner och landsting. Bestämmelserna måste därför meddelas genom lag.

Eftersom bestämmelserna avser fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling har placering inom upphandlingsregelverket, såsom *Arbetsgivarverket* har föreslagit, övervägts. Upphandlingslagstiftningen är emellertid en förfarandelagstiftning som tar sikte på hur upphandlingar ska genomföras. Ett krav på leverantörers agerande efter att avtal har ingåtts framstår därför inte som naturligt i denna lagstiftning. Någon annan befintlig lag där den nu aktuella regleringen naturligt skulle passa in finns inte. Den bör därför placeras i en ny lag. För att bättre överensstämma med vedertagna benämningar för myndigheters anskaffning anser regeringen

att det bör tydliggöras att fakturering sker till följd av offentlig upphandling, snarare än vid offentlig upphandling. Regeringen lämnar därför förslag till lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling med den språkliga justering som *Havs- och vattenmyndigheten* förordat.

Lagens tillämpningsområde

Olika regler för upphandling gäller beroende på om en upphandlings värde överstiger eller ligger under ett visst tröskelvärde. Tröskelvärden är de beloppsgränser som avgör om en upphandling ska följa de nationella reglerna eller de direktivstyrda reglerna. E-faktureringsdirektivet omfattar endast elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Upphandlingsdirektiven gäller för upphandlingar vars värde överskrider tillämpligt tröskelvärde. Tröskelvärdena revideras vartannat år och uppgår för närvarande till ca 1,3 miljoner kronor för statliga myndigheter och ca 1,9 miljoner kronor för övriga upphandlande myndigheter och enheter vid köp av varor och tjänster.

Många upphandlande myndigheter och enheter genomför upphandlingar både över och under ovan angivna tröskelvärden. På grund av bristande statistik på inköps- och upphandlingsområdet är det svårt att i siffror ange den exakta andelen fakturor som grundar sig på kontrakt över respektive under tröskelvärdena. Flertalet av de fakturor som utfärdas till den offentliga sektorn har dock sin grund i kontrakt vars värde understiger tröskelvärdena i upphandlingslagstiftningen. Att inte låta kravet på leverantörerna att utfärda elektroniska fakturor omfatta fakturor som utfärdats till följd av avtal som ingåtts efter upphandlingar under tröskelvärdena skulle således innebära att många fakturor inte skulle träffas av kravet.

Ytterligare en beloppsgräns finns att beakta, nämligen gränsen för direktupphandlingar. Begreppet direktupphandling definieras i 19 kap. 4 § LOU respektive 19 kap. 4 § LUF. Där anges att med direktupphandling avses ett förfarande utan krav på anbud. Syftet med den nya lagen är att uppnå en övergång till elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling, se vidare i avsnitt 7.2. Beloppsgränserna innebär att ett stort antal fakturor som utfärdas till upphandlande myndigheter och enheter har sin grund i avtal som har direktupphandlats. Om dessa undantogs från lagens tillämpningsområde, som *Trafikverket* och *Arbetsförmedlingen* anser bör övervägas, skulle många fakturor inte träffas av regleringen och syftet med lagen skulle inte uppnås.

Ett undantag för fakturor som utfärdats till följd av avtal som har direktupphandlats skulle vidare kunna medföra tillämpningsproblem. Direktupphandlingar kan genomföras på många olika sätt, t.ex. med skriftligt underlag och avtal, per telefon eller direkt över disk hos en leverantör. Den person som ingår avtal med den upphandlande myndigheten eller enheten känner inte alltid till att inköpet sker genom direktupphandling. Som *Upphandlingsmyndigheten* konstaterar kan en leverantör ha flera avtalsrelationer med en upphandlande myndighet eller enhet där avtalen kan ha tillkommit som en följd av olika typer av upphandlingar, exempelvis sådana över eller under tröskelvärdena, genom

direktupphandlingar eller efter krav på anbud. Av detta följer att tillämpningen skulle underlättas om kravet på elektronisk fakturering gäller oavsett upphandlingsform. Vidare kräver realisering av de kostnadsbesparingar som en övergång till elektronisk fakturering kan ge upphov till (se vidare avsnitt 9) att lagen ges ett brett tillämpningsområde. Därför bedömer regeringen att kravet på elektronisk fakturering inte bör kopplas till någon upphandlingsform, utan omfatta alla fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet till följd av en offentlig upphandling enligt LOU, LUF, LUF eller LUK. För att tydliggöra vad som avses med begreppet offentlig upphandling anser regeringen, i likhet med *IT&Telekomföretagen*, att de lagar som avses bör skrivas ut i lagtexten.

Skyldigheten att ta emot och behandla elektroniska fakturor

Av artikel 7 i e-faktureringsdirektivet följer en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor som uppfyller den europeiska standarden. Mot denna bakgrund föreslås en sådan skyldighet i den nya lagen. Skyldigheten innebär att upphandlande myndigheter och enheter måste ha kapacitet att ta emot och behandla sådana fakturor. Det finns dock olika sätt att uppfylla kravet. Myndigheter kan exempelvis välja att köpa Statens servicecenters tjänster för fakturahantering. Statens servicecenter hanterar i dag ca 680 000 leverantörsfakturor för ca 120 myndigheters räkning per år. Ungefär hälften av de leverantörsfakturor som kommer till myndigheten är elektroniska.

En elektronisk fakturas innehåll

Som framgår av avsnitt 6 återfinns regler i olika lagar om fakturors innehåll. De mest detaljerade reglerna finns i de EU-harmoniserade mervärdesskattereglerna. En faktura ska enligt 11 kap. mervärdesskattelagen innehålla bl.a. datum för utfärdandet, ett löpnummer baserat på en eller flera serier som ensamt identifierar fakturan, säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket varorna eller tjänsterna har omsatts, kundens registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket han förvärvat varorna eller tjänsterna om han är skattskyldig för förvärvet av varorna eller tjänsterna eller det är fråga om en unionsintern varuförsäljning, säljarens och köparens namn och adress, de omsatta varornas mängd och art eller de omsatta tjänsternas omfattning och art samt datum då omsättningen av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts.

Enligt 1 kap. 17 a § mervärdesskattelagen avses med elektronisk faktura en faktura som uppfyller de generella kraven i 1 kap. 17 § samma lag som utfärdas och tas emot i ett elektroniskt format. Paragrafen motsvarar regleringen i artikel 217 i mervärdesskattedirektivet. Uttrycket elektroniskt format är inte definierat. Enligt förarbetena är det ett vitt begrepp, som i princip omfattar alla typer av elektroniska format, t.ex. en faktura i form av e-postmeddelande (prop. 2011/12:94 s. 70). En faktura som skapas i elektroniskt format, men utfärdas eller mottas i pappersformat, utgör dock inte en elektronisk faktura (a. prop. s. 88). Elektroniska fakturor och pappersfakturor ska i princip behandlas på

samma sätt. Det finns inget krav, varken i mervärdesskattelagen eller i mervärdesskattedirektivet, på att någon särskild teknik ska användas vid utfärdande av elektroniska fakturor. Den som ställer ut en pappersfaktura eller elektronisk faktura ska säkerställa fakturans äkthet, integritet och läsbarhet.

Med elektronisk faktura enligt e-faktureringsdirektivet avses en faktura som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt. Definitionen i e-faktureringsdirektivet är således inte helt identisk med motsvarande begrepp i mervärdesskattehänseende. Mot denna bakgrund bör en definition motsvarande e-faktureringsdirektivets föras in i den nya lagen.

Syftet med lagen är att åstadkomma en reglering som säkerställer en övergång till elektronisk fakturering till följd av offentlig upphandling, snarare än att fastslå vad en elektronisk faktura ska innehålla. Det finns befintliga regler om vad fakturor ska innehålla som blir tillämpliga även på elektroniska fakturor. Någon reglering i lagen av vad en elektronisk faktura ska innehålla, som *Malmö kommun* och *Svenska Bankföreningen* har föreslagit är därför inte nödvändig. Det basinnehåll som uppräknas i art. 6 i e-faktureringsdirektivet är inte heller en uttömmande uppräknings, utan innehållet kan komma att förändras.

7.2 Krav på elektroniska fakturor från leverantörer

Regeringens förslag: De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för sådana fakturor, om inte annan standard för elektronisk fakturering har avtalats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser inom offentlig sektor, bl.a. *Bolagsverket*, *CSN*, *Kronofogdemyndigheten*, *Falkenbergs kommun* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, är positiva till förslaget. Även *Swedish Medtech* och *IT&Telekomföretagen* framför ett starkt stöd för förslaget och anser att tiden är mogen teknologiskt att ställa krav på elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Skåne läns landsting* och *Lantmäteriet*, uttrycker en oro för att kravet ska upplevas vara alltför betungande för små företag som redan upplever offentlig upphandling som krånglig och att det finns en risk att krav på elektronisk faktura leder till att potentiella anbudsgivare avstår från att lämna anbud i upphandlingar, vilket skulle påverka konkurrensen. Vissa remissinstanser förespråkar därför någon form av undantag för vissa leverantörer eller fakturor. Exempelvis föreslår *Skåne läns landsting* och *Norrköpings kommun* en begränsning kopplad till antalet fakturor och dessas belopp. *Lantmäteriet* anser att undantag bör finnas för köp från tillfälliga, inte återkommande, leverantörer. *Malå kommun* och *Swedac* föreslår ett undantag för företag baserat på antalet

anställda. *Småföretagarnas riksförbund* föreslår ett tvåårigt undantag för mikroföretag. *Norrbottnens läns landsting* och *SKL* anser att ett klagande behövs kring om lagförslaget även omfattar upphandlande myndigheter i deras egenskap av leverantörer till andra offentliga organ. *SKL* och *Svenska Bankföreningen* anser även att det bör tydliggöras om utländska leverantörer omfattas av kravet på e-fakturerings. Svenska Bankföreningen anser vidare att det bör regleras vilket lands regler som ska gälla vid upphandling från utländska leverantörer samt att det är otydligt om förslaget innebär att en faktureringskyldighet för finansiella tjänster, som inte finns i dag, införs. Flera remissinstanser, bl.a. *Företagarna* och Svenska bankföreningen, anser att ett klagande krävs avseende hur möjligheten att avtala om annan standard ska tillämpas i praktiken. *Försäkringskassan* anser att det bör förtydligas om möjligheten för parterna att avtala om annan standard än den europeiska innebär att upphandlande myndigheter och enheter redan i upphandlingsdokumenten ska öppna upp för alternativa standarder och vilka krav som i sådant fall ska ställas på dessa. *Migrationsverket* framhåller att ett utslutande av en leverantör som inte kan hantera elektroniska fakturor skulle kunna strida mot principer om likabehandling och proportionalitet. Även *Kommerskollegium* och *Företagarna* anser att ett tydliggörande krävs om hur skrivningen ”om inte någon annan standard har avtalats” förhåller sig till EU:s upphandlingsregler, t.ex. principerna om likabehandling av leverantörer och transparens. De framhåller att det kan vara svårt för en leverantör att förutse vilka krav som ställs på faktureringen och vid vilken tidpunkt eventuella andra standarder ska avtalas. *Kommerskollegium* förordar att förslaget om krav på leverantörer att använda elektronisk fakturerings enligt den europeiska standarden bör innefatta en klausul om ömsesidigt erkännande.

En del remissinstanser kommenterar utformningen av den europeiska standarden. *Svenskt Näringsliv* saknar det förhållningssätt som anges i skäl 22, nämligen att vald standard även ska vara lämplig att använda i transaktioner mellan företag. *Arla Foods*, *DLF*, *GSI Sweden*, *Kiviks musteri*, *Martin & Servera*, *Norrmejerier* och *Svensk Cater* har i likalydande remissvar framfört att standarden är ny och obeprövad samt att den är utvecklad för att endast användas inom EU, vilket gör det svårt och komplicerat för leverantörer inom EU att använda den när de bedriver handel på marknader både inom och utanför EU. De anför också att arbetet inom SIS har präglats av oenighet, dels kring den semantiska datamodellen för elektronisk faktura, dels kring listan av syntaxer där formatet UN/EDIFACT saknas. Vissa remissinstanser framhåller vikten av att acceptera andra standarder än den europeiska. *Svenskt Näringsliv* anser att olika redan etablerade branschstandarder även fortsatt måste vara möjliga att tillämpa för såväl små som stora företag och måste kunna användas vid offentlig upphandling så att leverantörer inte tvingas anpassa sig till en offentlig standard. *Svenskt Näringsliv* anser att lagtexten även måste reglera avsändarens möjlighet att använda en tredje parts tjänster för översättning mellan den egna syntaxen och en syntax i förteckningen, för att uppmuntra till öppna lösningar som ger fler alternativa möjligheter till e-fakturerings.

Många branschorganisationer, som *Svenskt Näringsliv*, *Småföretagarnas riksförbund* och *Företagarna*, avstyrker förslaget eftersom de

anser att det är alltför långtgående och att frågan om obligatorisk elektronisk fakturering är för tidigt väckt. *Tillväxtverket* ifrågasätter om ett fakturaformat bör ha digniteten av en lag och förordar att regeringen i stället överväger att utforma stimulanser till företagen så att de finner det tilltalande att använda e-fakturer.

Skälen för regeringens förslag

Syftet med e-faktureringsdirektivet

En övergång till elektroniska fakturer kan leda till en effektivare och snabbare faktureringsprocess med minskade administrativa kostnader. Kommissionen har satt upp målet att elektronisk fakturering ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. Fördelarna med elektronisk fakturering maximeras när upprättandet, sändandet, överföringen, mottagandet och behandlingen av en faktura helt kan automatiseras.

I dag används flera globala, nationella, regionala och proprietära standarder, dvs. standarder som inte är öppna, för elektroniska fakturer i medlemsstaterna. Flera av dessa är inte kompatibla med varandra. Detta leder till hög komplexitet, rättslig osäkerhet och ytterligare driftskostnader för ekonomiska aktörer som vill genomföra gränsöverskridande upphandlingsaktiviteter. E-faktureringsdirektivet etablerar en gemensam europeisk standard för den semantiska datamodellen för en elektronisk fakturas basinnehåll. Målet är att undanröja handelshinder som uppstår till följd av att det finns nationella regler och standarder som skiljer sig åt och att säkerställa interoperabilitet.

Enligt skäl 35 till e-faktureringsdirektivet bör direktivet inte hindra medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturer kan översändas inom ramen för offentlig upphandling.

Syftet med lagen om elektroniska fakturer till följd av offentlig upphandling

E-faktureringsdirektivet ställer som redogjorts för i avsnitt 5.1 inte några krav på att leverantörer till upphandlande myndigheter och enheter ska använda den europeiska standarden för elektroniska fakturer. De upphandlande myndigheterna och enheterna måste dock enligt direktivet ta emot och behandla sådana fakturer. Det innebär att de måste inrätta de system som krävs för att ta emot elektroniska fakturer, oavsett om några sådana fakturer skickas eller inte.

För att målet om en papperslös offentlig förvaltning ska uppnås räcker det inte att myndigheter kan ta emot elektroniska fakturer. Det krävs också att leverantörer faktiskt skickar sina fakturer elektroniskt. Som framgått av avsnitt 6.1 finns redan i dag krav på statliga myndigheter att hantera inkommande och utgående fakturer elektroniskt. Dessa krav har bl.a. medfört kostnader för myndigheterna för anskaffning och anpassning av it-stöd. En ökning av de upphandlande myndigheternas kapacitet att ta emot elektroniska fakturer medför inte i sig att andelen sådana fakturer ökar. Möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att frivilligt ställa krav på elektroniska fakturer i samband med upphandlingar har hittills inte utnyttjats i tillräckligt stor omfattning. ESV:s uppföljning av

utvecklingen inom e-handelsområdet visar att endast ca 57 procent av de fakturor som utfärdades till statliga myndigheter var elektroniska 2017, dvs. nio år efter att kraven på myndigheterna att kunna hantera elektroniska fakturor infördes.

Det finns mot denna bakgrund en outnyttjad potential inom den offentliga sektorn i form av kostnadsbesparingar vid en övergång till elektronisk fakturering och anledning att utvidga kravet på elektronisk fakturering som följer av e-faktureringsdirektivet. En sådan övergång bedöms inte kunna uppnås genom att enbart införa en skyldighet för de upphandlande myndigheterna och enheterna att ta emot elektroniska fakturor, vilket bl.a. *Svenskt Näringsliv* anser att lagen bör begränsas till. Därför föreslås ett krav på att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska. I avsnitt 7.4 behandlas frågan om sanktioner mot den som inte uppfyller kravet. Redan här kan dock konstateras att den föreslagna regleringen inte har för avsikt att införa några civilrättsliga sanktioner. Om parterna skulle vilja avtala om civilrättsliga sanktioner mot den som inte uppfyller avtalets krav på hur fakturan ska vara utformad utgör den föreslagna regleringen emellertid inte något hinder för det.

En övergång till elektroniska fakturor till upphandlande myndigheter och enheter bedöms få betydande positiva samhällsekonomiska effekter. Att enbart genomföra direktivet och införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta emot elektroniska fakturor bedöms däremot få en negativ samhällsekonomisk effekt (se vidare avsnitt 9). Regleringen kan även förväntas resultera i en snabbare digitalisering av näringslivet. Det bedöms som sannolikt att de företag som på grund av ett krav på elektronisk fakturering börjar skicka elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling också i högre utsträckning väljer att skicka sådana fakturor i andra affärsrelationer.

Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Tillväxtverket*, att det finns anledning att införa ett krav på leverantörer att använda elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

Inget undantag för vissa kategorier av leverantörer

Regeringen bedömer att det finns flera svårigheter med ett undantag för vissa kategorier av leverantörer. Det kan uppstå gränsdragningsproblem. Vidare leder det till en ökad administration om de upphandlande myndigheterna och enheterna ska bedöma om förutsättningarna för undantag är uppfyllda och hålla reda på vilka av leverantörerna som omfattas av kravet och vilka som inte gör det, exempelvis beroende på hur många anställda en leverantör har. Vid ett undantag för leverantörer som utfärdar ett mindre antal fakturor kan det vara svårt att på förhand veta hur många fakturor som kommer att skickas från en leverantör till en viss upphandlande myndighet eller enhet under ett år. Vidare kan en leverantör skicka ett mindre antal fakturor till enskilda upphandlande myndigheter och enheter samtidigt som det totala antalet fakturor till följd av offentlig upphandling är stort.

Regeringen har förståelse för den oro som uttrycks både av myndigheter och privata aktörer om regleringens konsekvenser för små företag. Det är viktigt att förslaget utformas så att även små företag så enkelt som möjligt

kan uppfylla kraven och att stödinsatser utformas med de små företagens förutsättningar i åtanke. Kravet på elektroniska fakturor kan medföra en ökad administration hos avsändaren. Att skicka en pappersfaktura innebär emellertid också administration såväl hos avsändare som hos mottagare. Det finns olika lösningar för företag att uppfylla kravet på elektronisk fakturering. Redan i dag gäller att myndigheter ska tillhandahålla en leverantörsportal för de leverantörer som inte själva har möjlighet att skicka elektroniska fakturor från sitt ekonomisystem. Att skapa en elektronisk faktura i en leverantörsportal kräver ett mindre manuellt extraarbete, om man också skapar fakturaunderlag i ett ekonomisystem vid sidan av. Om man också hanterar order i leverantörsportalen ges dock möjligheter till effektivisering eftersom orderinformationen kan återanvändas till att skapa en elektronisk faktura. För företag med större volymer av fakturor kan funktionalitet i ekonomi- och faktureringsystem användas för att skapa och skicka elektroniska fakturor. Många små företag väljer att anlita redovisningsbyråer för sin bokföring och fakturering, som i sin tur använder ekonomi- och faktureringsystem. I takt med att tillämpningen av den europeiska standarden ökar förväntas utveckling hos systemleverantörerna medföra att allt fler av dessa system stöder den europeiska standarden. Vidare förväntas en marknad utvecklas för omvandling från en viss standard till en annan. Med beaktande av ovanstående och med de stödinsatser som redogörs för i avsnitt 7.7 bedöms även de minsta företagen få det stöd som behövs för att klara övergången till elektroniska fakturor. Kravet på elektroniska fakturor föreslås gälla för fakturor som utfärdas till följd av offentliga upphandlingar som har påbörjats efter att lagen har trätt i kraft, se avsnitt 8. Detta innebär en successiv övergång till elektroniska fakturor, vilket bedöms underlätta för leverantörerna i jämförelse med vad som föreslagits i promemorian. Sammantaget bedöms ett undantag för vissa typer av leverantörer såsom bl.a. *Skåne läns landsting*, *Lantmäteriet* och *Malå kommun* föreslagit, inte vara nödvändigt.

Förslaget innebär att fakturor från alla de aktörer som utfärdar fakturor till följd av offentlig upphandling omfattas av kravet, oavsett vilken typ av organisation som utfärdar fakturorna. Kravet gäller således även fakturor som en myndighet i egenskap av leverantör utfärdar till en annan myndighet, om fakturan utfärdas till följd av en offentlig upphandling, vilket bl.a. *SKL* och *Norrbottnens läns landsting* ansett bör tydliggöras. Genom att kravet på elektronisk faktura kopplas till en upphandling enligt någon av upphandlingslagarna gäller den för alla leverantörer som deltar i en sådan upphandling. Den föreslagna regleringen och de upphandlingsrättsliga reglerna i övrigt kompletteras i förekommande fall av lagvalsreglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I). Någon särskild reglering av vilket lands regler som ska gälla, som efterfrågats av *Svenska Bankföreningen* är därför inte nödvändig.

Inget utökat krav på fakturering

Kravet på elektronisk faktura till följd av offentlig upphandling gäller endast inköp där betalning sker mot faktura. Inköp som sker mot kontant betalning omfattas inte av kravet. Inköp som en upphandlande myndighet

eller enhet genomför med betalkort räknas som kontant betalning. Regeringen bedömer att detsamma gäller för s.k. kontantfakturor, som kan utfärdas i samband med kontant betalning exempelvis när kontrollenheten i kassaregistret är ur funktion. Mindre inköp som exemplifieras av remissinstanser, såsom inköp av två lokalproducerade äpplen i ett marknadsstånd, behöver därför inte innebära att företaget som säljer äpplena måste skicka elektroniska fakturor. Om företaget som säljer äpplena skickar en faktura i stället för att ta betalt kontant eller med kort ska fakturan dock vara elektronisk.

Kraven som följer av den föreslagna lagen innebär inte något utökat krav på fakturering, utan endast att fakturering ska ske elektroniskt om den sker. Den föreslagna regleringen medför således ingen faktureringskyldighet för finansiella tjänster som i dag inte föreligger enligt mervärdesskattelagen, vilket Svenska Bankföreningen har motsatt sig.

Om standarden

I e-faktureringsdirektivet ställs vissa grundkrav på den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Den ska vara tekniskt neutral och kompatibel med relevanta internationella standarder för elektronisk fakturering. Den ska ta hänsyn till behovet av skydd för personuppgifter, till en metod för inbyggt integritetsskydd samt till proportionalitetsprincipen och principerna om uppgiftsminimering och ändamålsbegränsningar. Den ska vara förenlig med rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Vidare ska standarden möjliggöra upprättande av praktiska, användarvänliga, flexibla och kostnadseffektiva system för elektronisk fakturering. Den ska ta hänsyn till de särskilda behoven hos små och medelstora företag samt hos upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån. Den ska också vara lämplig att använda vid handelstransaktioner mellan företag. Som en del i arbetet med att utveckla standarden ska standardens praktiska tillämpning för slutanvändarna testas före offentliggörandet.

Kommissionen har genomfört ett sådant test av standardens praktiska tillämpning för slutanvändare. Testet visade att den europeiska standarden EN 16931-1:2017 fyller sitt syfte och möter de kriterier som finns angivna i artikel 3 i e-faktureringsdirektivet. Särskilt bedöms kriterierna för den praktiska användningen, användarvänlighet samt möjliga implementeringskostnader vara uppfyllda. En rapport över resultatet av testet har lämnats till Europaparlamentet och rådet, COM (2017) 590 final av den 11 oktober 2017. Sammantaget anser regeringen att testet visar att den risk som framförts av vissa remissinstanser, bl.a. *Arla Foods*, *DLF*, *GSI Sweden*, *Kiviks musteri*, *Martin & Servera*, *Norrmejerier* och *Svensk Cater*, avseende standardens praktiska användning är begränsad.

Frågan om Edifact bör ingå som ett obligatoriskt format har diskuterats inom SIS och CEN, mot bakgrund av att Edifact har använts i flera branscher globalt och även i Sverige. Även inom offentlig sektor har Edifact använts av ett antal aktörer. Eftersom samtliga upphandlande myndigheter och enheter måste inrätta system och rutiner för att kunna ta emot alla de format som anges har inriktningen varit att begränsa antalet format. Edifact är ett format som baseras på en äldre teknik och som är komplicerat att använda för mindre organisationer med små volymer

fakturor. Av bl.a. dessa anledningar har standardiseringskommittén inom CEN enats om att inte inkludera Edifact som obligatoriskt format att acceptera. Beslutet fattades enhälligt. Att Edifact inte är ett obligatoriskt format hindrar emellertid inte att en myndighet och en leverantör avtalar om att även fortsättningsvis använda Edifact som standard för elektronisk fakturering, se följande avsnitt.

Möjlighet att avtala om annan standard

Som huvudregel bör de elektroniska fakturorna överensstämma med den europeiska standarden. Som konstaterats i promemorian kan det emellertid finnas etablerade fakturaflöden mellan leverantörer och upphandlande myndigheter och enheter som inte överensstämmer med den europeiska standarden där det inte är kostnadseffektivt att byta till den europeiska standarden. Därför bör det finnas en möjlighet för parterna att avtala om en annan standard för elektronisk fakturering. Genom denna möjlighet begränsas den risk som framförs av bl.a. *Svenskt Näringsliv*, att leverantörer tvingas anpassa sig till en offentlig standard.

Oavsett vilken standard som avtalas krävs att leverantören och den upphandlande myndigheten eller enheten kommer överens om hur fakturan ska översändas. Denna information bör framgå av avtalet mellan parterna. De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper. Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Principen om öppenhet (transparens) innebär att upphandlingar ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, dvs. klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

Det finns redan i dag möjlighet för upphandlande myndigheter och enheter att ställa krav på elektroniska fakturor i sina upphandlingar. ESV:s uppföljning 2016 visar att omkring 28 procent av myndigheterna angav att de alltid eller mycket ofta ställer krav på e-handel och e-faktura i upphandlingar. Av de stora myndigheterna angav merparten att de alltid eller mycket ofta ställer krav på e-handel och e-faktura i upphandlingar (ESV 2017:5). Med den nya lagen om elektroniska fakturor står det fortfarande upphandlande myndigheter och enheter fritt att ställa krav på elektroniska fakturor enligt en viss standard. Principen om transparens innebär, som flera remissinstanser bl.a. Kommerskollegium och *Företagarna* framhåller, att kravet bör framgå redan av förfrågningsunderlaget och vara klart och tydligt formulerat. Liksom övriga krav i förfrågningsunderlaget måste ett krav på fakturering enligt annan standard än den europeiska standarden vara likabehandlande, icke-diskriminerade och proportionerligt.

Genom den reglering som finns avseende den europeiska standarden får ett krav på fakturering i enlighet med denna standard anses uppfylla dessa krav. I de fall en upphandlande myndighet eller enhet ställer krav på en annan standard än den europeiska standarden har leverantörerna ändå möjlighet att välja att skicka fakturor enligt den europeiska standarden.

Översändandet av elektroniska fakturor

Den europeiska standarden innefattar informationsinnehåll och tekniskt format (syntax) för elektroniska fakturor. Standarden reglerar emellertid inte översändandet av elektroniska fakturor. Det finns olika sätt att överföra elektroniska fakturor mellan avsändare och mottagare. I Sverige och i stora delar av Europa dominerar den s.k. fyrahörnsmodeller, dvs. att avsändare och mottagare använder operatörstjänster för översändande av elektroniska fakturor och andra affärsmeddelanden. Leverantörer som normalt använder sig av en annan standard för elektronisk fakturering måste säkerställa att fakturan konverteras och valideras innan den skickas till en upphandlande myndighet eller enhet så att den överensstämmer med den nya europeiska standarden. I praktiken kommer den faktiska hanteringen i många fall att skötas av operatörerna som används för översändande av elektroniska fakturor. Format som hanteras innan sändning respektive efter mottagandet hanteras på det sätt som respektive organisation önskar. Avsändaren har möjlighet att använda en tredje parts tjänster för översättning mellan den egna syntaxen och en syntax i förteckningen utan att detta uttryckligen anges i lagtexten, vilket *Svenskt Näringsliv* uttryckt behov av.

Närmare föreskrifter om det strukturerade elektroniska format i vilket fakturor ska översändas föreslås få meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7.3 Undantag

Regeringens förslag: Bestämmelserna i den nya lagen ska inte tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna yttrar sig över förslaget.

Försvarets materielverk tillstyrker förslaget.

Statens servicecenter och *Swedish medtech* tillstyrker att fakturor kan hanteras i annan form än elektronisk när det finns sekretess- eller säkerhetsskäl som talar emot en sådan hantering. Dessa remissinstanser bedömer att det inte finns något generellt hinder för att hantera fakturor eller andra handlingar med sekretessreglerade eller sekretessbelagda uppgifter elektroniskt.

Försvarets radioanstalt och *Säkerhetspolisen* konstaterar att myndigheternas verksamhet i stor utsträckning omfattas av sekretess och är säkerhetskänslig, varför undantaget bedöms komma att tillämpas på

merparten av myndigheternas fakturor. Myndigheterna förespråkar att de ska få ett generellt undantag från lagens tillämpningsområde.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna regleringen innebär att fakturor som utfärdas till en upphandlande myndighet eller enhet som huvudregel ska vara elektroniska. Det kan dock förekomma att fakturor som utfärdas av en leverantör till en upphandlande myndighet eller enhet är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretessskäl eller säkerhetsskäl. Av den anledningen har olika alternativ för utformning av undantag övervägts.

Enligt artikel 1 första stycket i e-faktureringsdirektivet ska direktivet tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Bestämmelserna i e-faktureringsdirektivet är således inte tillämpliga på fakturor till följd av kontrakt som har undantagits i upphandlingsdirektiven. Enligt artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet) respektive artikel 24.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) ska direktiven inte tillämpas om upphandlingen och fullgörandet av det offentliga kontraktet eller projektävlingen omfattas av sekretess eller måste åtföljas av särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med lagar och andra författningar som gäller i en medlemsstat, förutsatt att medlemsstaten har fastslagit att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder.

Enligt artikel 1 andra stycket i e-faktureringsdirektivet ska direktivet inte heller tillämpas på elektroniska fakturor som har utfärdats till följd av utförda kontrakt som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (LUF-direktivet), om upphandlingen och utförandet av kontraktet har sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra författningar i en medlemsstat, under förutsättning att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder. LUF-direktivet har i svensk rätt genomförts genom regleringen i LUF. Lagen gäller, med vissa undantag, för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av militär utrustning, utrustning av känslig karaktär, byggtreprenader, varor och tjänster som direkt hänför sig till militär utrustning eller utrustning av känslig karaktär samt byggtreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller av känslig karaktär. Närmare definitioner av vissa av dessa begrepp finns i LUF.

Enligt 7 kap. 12 § LUF får en upphandlande myndighet eller enhet ställa särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras, t.ex. beträffande informationssäkerhet. Enligt 7 kap. 13 § samma lag får en upphandlande myndighet eller enhet kräva att en leverantör uppfyller vissa krav för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, som myndigheten eller enheten överlämnar under upphandlingsförfarandet. I 7 kap. 15 § samma

lag regleras vidare vilka krav som en upphandlande myndighet eller enhet får ställa på anbuden när det gäller utfästelser och information från leverantören om hur denne ska skydda information som denne har tillgång till innan, under utförandet av och efter det att kontraktet har genomförts eller upphört att gälla.

Vid utformningen av ett undantag från huvudregeln om elektronisk fakturering är även skäl 16 i e-faktureringsdirektivet av betydelse. Där anges att e-faktureringsdirektivet gäller med förbehåll för artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att direktivet inte är tillämpligt på fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt som är sekretessbelagda eller förenade med särskilda säkerhetsåtgärder, men som inte omfattas av artiklarna 10.6, 15.3 respektive 24.3 i upphandlingsdirektiven. Av artikel 346 i fördraget följer att ingen medlemsstat är förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen och att varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

E-faktureringsdirektivet ger således medlemsstaterna ett visst utrymme att reglera undantag från kravet på myndigheter och enheter att ta emot elektroniska fakturor. Skyldigheten att hantera utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt, enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, gäller inte för beställningar som görs av Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Säkerhetspolisen eller beställningar som är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretessskäl eller säkerhetsskyddsskäl. Eftersom det inte på förhand kan fastslås att en viss myndighets samtliga inkommande fakturor uppfyller kriterierna för undantag enligt direktivet bedöms det vara mindre lämpligt att utforma ett undantag i författningstext som, på samma sätt som i den nämnda förordningen, undantar specifika myndigheter från lagens tillämpning som *Försvarets radioanstalt* och *Säkerhetspolisen* förespråkar. Det står dock klart att det finns ett behov av undantag för vissa fakturor som är olämpliga att hantera elektroniskt. Detta gäller för det första för fakturor där användningen av elektronisk fakturering skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess. Även om direktivets undantagsbestämmelse, enligt sin ordalydelse utgår från formerna för upphandlingen och inte faktureringen framstår det vid utformningen av bestämmelsen som mest ändamålsenligt att låta bedömningen grundas på om elektronisk fakturering är olämpligt i det enskilda fallet, oavsett vad som gäller för den aktuella upphandlingen.

Det framstår som ändamålsenligt att en undantagsregel utgår från att uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller annan lag till vilken det finns en hänvisning i OSL inte behöver hanteras elektroniskt, om detta skulle innebära en risk för att uppgifterna skulle röjas. En bedömning av om det finns en sådan risk måste grundas på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. att sättet för överföring av fakturorna inte bedöms vara tillräckligt säkert.

Det finns också behov av undantag i de fall elektronisk fakturering skulle innebära risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

Bestämmelser om sådan verksamhet finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) innehåller bestämmelser om skydd av säkerhetskänslig verksamhet. Med sådan verksamhet avses enligt 4 § säkerhetsskyddsförordningen verksamhet av betydelse för rikets säkerhet. Begreppet rikets säkerhet är inte definierat i lag, men regeringen har i förarbetena till säkerhetsskyddslagen anfört att begreppet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. I det sammanhanget anförde regeringen att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Ett hot mot rikets yttre säkerhet anses dock kunna förekomma, även om det inte hotar totalförsvaret. Skyddet av rikets yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt och andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs (se prop. 1995/96:129 s. 22 f.).

Det pågår för närvarande en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen som bl.a. syftar till att utvidga lagens tillämpningsområde för att uppnå ett bättre skydd för Sveriges säkerhet och förslag har lämnats i lagrådsremissen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.

Säkerhetsskyddslagen gäller för alla verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. I verksamhet där lagen gäller ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Myndigheter och andra som bestämmelserna om säkerhetsskydd gäller för ska bl.a. undersöka vilka uppgifter i verksamheten som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet. Resultatet ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

Det aktuella undantaget kan mot denna bakgrund bli tillämpligt när behovet av säkerhetsskydd medför att elektronisk fakturering inte är lämpligt över huvud taget. Det kan röra sig om känslig information som framgår av fakturan, men även andra förhållanden, såsom att förekomsten av ett avtalsförhållande i sig kan utgöra sådan information som behöver skyddas av säkerhetsskäl. Vissa myndigheters verksamhet kan vara av sådan beskaffenhet att undantaget kan bli tillämpligt på samtliga fakturor som utfärdas till myndigheten. Som *Statens servicecenter* påpekar kräver hantering av sekretessbelagda uppgifter att system och rutiner utformas så att ett tillräckligt skydd upprätthålls. Hantering av fakturor skiljer sig i det avseendet inte från hantering av andra typer av handlingar.

Utgångspunkten för bedömningen av om undantaget är tillämpligt eller inte är om användningen av elektronisk fakturering skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet. Denna bedömning ansvarar myndigheterna för att göra i det enskilda fallet. I de flesta fall bör det stå klart för en leverantör redan vid upphandlingstillfället att fakturorna till följd av det aktuella kontraktet omfattas av undantaget från denna lag. I vissa fall kan det, som Statens servicecenter och *Swedish Medtech* framhåller, emellertid vara svårt för leverantören att bedöma om undantaget är tillämpligt eller inte. Denna osäkerhet kan undanröjas genom att den upphandlande

myndigheten eller enheten tydligt anger i förfrågningsunderlaget och efterföljande avtal hur fakturering ska ske. Krav på fakturering i upphandlingsunderlaget ska som ovan anförts vara tydliga, transparenta och icke-diskriminerande.

Det är viktigt att skyddet för känsliga uppgifter säkerställs vid elektronisk överföring. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskydds-klassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med bl.a. utkontraktering och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprovning (Ju 2017:32).

7.4 Vite

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att förelägga en leverantör att se till att de fakturor som leverantören utfärdar och som omfattas av bestämmelserna i den nya lagen överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard har avtalats. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett dussintal remissinstanser kommenterar förslaget om vite. *Kronofogdemyndigheten* ställer sig positiv till det vite som föreslås i lagen eftersom det utgör ett gott incitament för berörda leverantörer att anamma kraven på elektronisk fakturering inom angiven standard. *SKL* anser att vite kan vara en framkomlig väg, men pekar samtidigt på vikten av klargöranden när det gäller hanteringen av fakturor enligt det nya standardformatet och felaktiga fakturor.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Svenska bankföreningen*, påpekar att ett viteskrav kan bli kännbart för mindre företag och anser att viten bör hållas på en sådan nivå att de inte avskräcker mindre företag från att erbjuda och leverera sina tjänster och varor till myndigheter. Även *Upphandlingsmyndigheten* lyfter fram risken att ett vite leder till att små och medelstora företag med låg it-mognad avstår från att lämna anbud i en offentlig upphandling. *Lunds universitet* anser att bestämmelserna om vite behöver utvecklas och förtydligas. *Malmö kommun* efterfrågar ett förtydligande avseende vem som erhåller ett eventuellt vite. Svenska bankföreningen anser att det måste klargöras tydligare vilka slags avtal som måste finnas och när dessa ska föreligga, för att vitesbestämmelsen inte ska kunna tillämpas. *Swedish Medtech* och *ESV* anser att ett föreläggande om vite bör föregås av en uppmaning till leverantören att skicka elektronisk faktura. *Swedish Medtech* efterfrågar en analys kring om vite i kombination med avtalsmässiga sanktioner strider mot principen om dubbelbestraffning i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och EU:s rättighetsstadga.

Arbetsförmedlingen påpekar att viteshanteringen kan komma att kräva stora resurser hos upphandlande myndigheter och att det därför finns en risk för att vitessanktionen inte blir effektiv i praktiken. *Domstolsverket* och *Havs- och vattenmyndigheten* förespråkar en lösning där myndigheter ges rätt att innehålla betalning för de fall då myndigheten inte erhåller

elektronisk faktura i det format som har avtalats. Om leverantören tydligt har upplysts om sådant villkor i förväg bör det enligt myndigheterna inte anses vara oskäligt. *Advokatfirman Kahn Pedersens* och *Kammarkollegiet* menar att förslaget framstår som praktiskt sett onödigt eftersom rätten att sanktionera avsteg från en avtalad utformning av fakturor följer av allmänna civilrättsliga principer. *Företagarna* anser att den föreslagna vitessanktionen är en långtgående och oproportionerlig åtgärd för leverantörer som inte förmår efterleva det föreslagna kravet på viss europeisk standard för e-faktura.

Skälen för regeringens förslag: För att den föreslagna regleringen verkligen ska få de positiva effekter som förutsetts krävs att den följs av leverantörerna samt de upphandlande myndigheterna och enheterna. Ett par remissinstanser, bl.a. *Svenska bankföreningen*, *Domstolsverket* och *Advokatfirman Kahn Pedersen*, ifrågasätter behovet av en lagstadgad sanktion och anför att ett krav på elektronisk faktura bör kunna hanteras på frivillig grund genom avtal mellan parterna. Flertalet upphandlande myndigheter och enheter ställer redan nu i samband med upphandlingar krav på elektroniska fakturor, men kravet följs inte alltid. Möjligheten för parterna att civilrättsligt avtala om sanktioner bedöms därför inte vara tillräcklig. Regeringen anser, till skillnad från bl.a. *Svenska bankföreningen* och *Kammarkollegiet* att någon form av sanktion för leverantörer som, trots kravet i den nya lagen på elektronisk fakturering fortsätter att skicka pappersfakturor, eller skickar elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, bör införas i den nya lagen.

I Danmark har ett krav på att elektroniska fakturor ska utfärdas till den offentliga sektorn införts tillsammans med en rätt för beställaren att innehålla betalning för det fall att pappersfaktura skickas. En sådan sanktion, som förordas av bl.a. *Domstolsverket* och *Advokatfirman Kahn Pedersen*, bedöms vara effektiv för att säkerställa efterlevnaden men kan uppfattas som oskälig och alltför långtgående. En sådan sanktion för alla fakturor som utfärdas till upphandlande myndigheter eller enheter kan särskilt drabba små företag oskäligt hårt, exempelvis om de är beroende av betalning av ett fåtal fakturor.

Regeringen bedömer att det hot om utdömande av vite som ett påtryckningsmedel i form av beslut om vitesföreläggande innebär är den sanktion som framstår som mest lämplig i detta fall. Det bör därför införas bestämmelser i den nya lagen som innebär en rätt för den myndighet som regeringen bestämmer att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att se till att de fakturor som skickas är elektroniska fakturor som överensstämmer med standarden. Hotet om utdömande av vite syftar till att förmå den enskilde att själv följa en myndighets beslut. Om en myndighet ges rätt att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor, eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, att skicka elektroniska fakturor i enlighet med standarden skulle myndigheten ges goda förutsättningar att påverka leverantörens framtida agerande. En sådan reglering skulle likna den som finns i 30 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551), som ger Bolagsverket rätt att vid vite förelägga den verkställande direktören eller en styrelseledamot

att fullgöra skyldighet enligt denna lag eller annan författning att bl.a. på bolagets fakturor ange de uppgifter som framgår av 28 kap. 5 § i samma lag.

Av 3 § lagen (1985:206) om viten framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden, och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitesbeloppet kan därmed anpassas efter omständigheterna för att uppnå syftet med regleringen. Detta skapar också ökade möjligheter att komma åt upprepade förseelser. Möjligheten för den myndighet som ska utfärda ett föreläggande om vite att beakta leverantörens ekonomiska situation samt övriga omständigheter vid fastställande av vitesbeloppets storlek innebär att vitesbeloppen kan sättas så att det inte blir oproportionerligt betungande för mindre företag. Därmed kan risken som bl.a. uttrycks av *Länsstyrelsen i Örebro län*, Svenska Bankföreningen och *Upphandlingsmyndigheten*, att vitesnivån avskräcker mindre företag från att delta i offentlig upphandling, begränsas.

Vidare kan hänsyn tas till eventuella civilrättsligt avtalade sanktioner, för att undvika oskäligen konsekvenser för leverantören. Den föreslagna regleringen är inte avsedd att utgöra något hinder mot att parterna avtalar om sanktioner för fakturor som inte uppfyller kraven. En sådan civilrättslig sanktion utgör inte ett straff för brott i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag, eller Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Någon risk för s.k. dubbel bestraffning, som *Swedish Medtech* befarar, föreligger således inte. I sammanhanget bör även beaktas att det är frivilligt för leverantörer att ingå avtal med upphandlande myndigheter och enheter.

Om parterna avtalar om någon annan standard för elektronisk fakturering blir frågan om vitesföreläggande aldrig aktuell, utan det är i dessa fall upp till parterna själva att reglera eventuella sanktioner civilrättsligt.

I praktiken innebär införandet av bestämmelserna om vite som påtryckningsmedel att en upphandlande myndighet eller enhet måste anmäla till den ansvariga myndigheten att en leverantör skickar fakturor som inte uppfyller lagens krav för att den senare myndigheten ska få kännedom om överträdelsen och kunna pröva om det finns skäl att besluta om ett vitesföreläggande mot leverantören.

Om en myndighet tar emot en faktura som inte uppfyller den europeiska standarden, och inte annan standard för elektronisk fakturering som har avtalats mellan parterna, framstår det som mest ändamålsenligt att myndigheten i första hand kontaktar leverantören och begär en ny faktura som uppfyller standarden, och först om leverantören inte tillmötesgår begäran tar kontakt med den myndighet som getts möjlighet att utfärda ett vitesföreläggande. Ett föreläggande om vite bör därmed, som *ESV* och *Swedish Medtech* framhåller, vara en sista åtgärd. Detta innebär en viss arbetsinsats hos upphandlande myndigheter och enheter, som *Arbetsförmedlingen* påpekar. I takt med att kunskapen om den nya regleringen ökar kommer emellertid behovet av vitesföreläggande, och arbetsbelastningen på upphandlande myndigheter och enheter, sannolikt att minska. Regeringen bedömer därför att det hot om utdömning av vite

som ett påtryckningsmedel i form av beslut om vitesföreläggande innebär utgör en effektiv sanktion.

Av 6 § lagen om viten följer att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesförelägandet. Vitesbelopp som döms ut tillfaller staten, vilket *Malmö kommun* ansett bör tydliggöras.

7.5 En upplysningsbestämmelse i mervärdes- skattelagen

Regeringens förslag: I mervärdesskattelagen ska det införas en hänvisning till den nya lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har kommenterat förhållandet till befintliga bestämmelser om fakturor. *Svenskt Näringsliv* anser att tillägget i mervärdesskattelagen felaktigt kan tolkas som att förslaget till den nya lagen går utöver mervärdesskattedirektivets implementering i mervärdesskattelagen, vilket inte får vara fallet enligt artikel 9. *Svenskt Näringsliv* anser att tillägget inte heller fyller en funktion upplysningsvis eftersom det finns olika fakturakrav i en mängd andra lagar som inte återfinns nämnda i mervärdesskattelagen. *Bankföreningen* anser att den föreslagna lagens förhållande till annan lagstiftning som reglerar faktureringskyldighet och fakturors innehåll måste klargöras. *Företagarna* anser att förslaget i promemorian inte fullt ut förefaller beakta de förändringar som har gjorts i EU:s mervärdesskattedirektiv som har bäring även på e-fakturor. Företagarna hänvisar i denna del till vad som framförs i *Svenskt Näringslivs* remissyttrande.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av avsnitt 6.2 innehåller mervärdesskattelagen dels detaljerade bestämmelser om fakturors innehåll, dels krav på att mottagaren ska godkänna att en elektronisk faktura utfärdas. I 11 kap. 6 § anges exempelvis att elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det. När det gäller fakturors innehåll anges i artikel 3 i e-faktureringsdirektivet att kommissionen i sin begäran till den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen ska kräva att den europeiska standarden för elektronisk fakturering är förenlig med relevanta bestämmelser i mervärdesskattedirektivet. Därmed bör standarden uppfylla de krav som finns i 11 kap. 8–9 §§ mervärdesskattelagen och som härrör från mervärdesskattedirektivet.

I skäl 39 till e-faktureringsdirektivet tydliggörs att e-faktureringsdirektivet har ett annat syfte, och ett annat tillämpningsområde än mervärdesskattedirektivet och att det inte påverkar bestämmelserna om användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål. Det anges vidare att artikel 232 i mervärdesskattedirektivet reglerar förhållandet mellan handelsparter och syftar till att säkerställa att mottagaren inte kan påtvingas användning av elektroniska fakturor av avsändaren och att detta inte bör påverka medlemsstaternas rätt att införa

en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att, på vissa villkor, ta emot elektroniska fakturor.

Enligt e-faktureringsdirektivet får det inte finnas krav på godkännande vid utfärdande av elektroniska fakturor till sådana upphandlande myndigheter och enheter som avses i direktivet. Den nya lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling innebär en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att godkänna elektroniska fakturor. Regeringen anser, till skillnad från *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna*, att det finns ett behov av att i mervärdesskattelagen upplysa om att det finns en lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling eftersom det finns bestämmelser i den nya lagen som medför att en leverantör kan utgå ifrån att fakturor som utställs enligt denna får vara elektroniska.

7.6 Förslagen är förenliga med EU-rätten

Bedömning: Förslagen i denna lagrådsremiss är förenliga med EU-rätten.

Promemorians bedömning: I promemorian har det inte gjorts någon uttrycklig bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser bl.a. *Regelrådet*, har anfört att det i promemorian saknas närmare redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Skälen för regeringens bedömning: Den del av förslaget som avser skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta emot och behandla elektroniska fakturor som uppfyller den europeiska standarden följer av e-faktureringsdirektivet. Enligt skäl 35 till e-faktureringsdirektivet bör direktivet inte hindra medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturor kan översändas inom ramen för offentlig upphandling. Det faktum att medlemsländer kan göra det obligatoriskt för leverantörer till offentlig sektor att använda elektronisk fakturering, inklusive att vissa format ska användas, framhålls även av kommissionen i rapporten COM (2017) 590 final av den 11 oktober 2017 om bedömning av den europeiska standarden för elektronisk fakturering i enlighet med direktiv 2014/55/EU. Frågan är således om utformningen av skyldighet för leverantörer att skicka elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling är utformad på ett sådant sätt att den kan anses strida mot EU-rätten. När det gäller de EU-rättsliga principerna har ovan förts ett resonemang om att upphandlande myndigheters och enheters krav på elektroniska fakturor i någon annan standard än den europeiska ska framgå av förfrågningsunderlaget och vara klart och tydligt formulerat. Liksom övriga krav i förfrågningsunderlaget måste kravet på fakturering vara likabehandlande, icke-diskriminerade och proportionerligt. I de fall inget annat avtalas mellan parterna ska den europeiska standarden för elektronisk fakturering användas. Regeringens bedömning är att kravets utformning, med möjlighet att avtala om annan standard än den europeiska, medför att förslaget är utformat på ett sådant sätt att det inte kan anses strida mot EU-rätten.

Flera andra EU-länder har infört olika typer av obligatorium för elektroniska fakturor från leverantörer till offentlig sektor. Exempelvis har Österrike sedan 2014 ett krav på strukturerade elektroniska fakturor från alla leverantörer till statliga myndigheter. Kravet gäller även utländska leverantörer. I Danmark gäller krav på elektronisk faktura till följd av offentlig upphandling sedan 2005. Kravet gäller såväl för de ekonomiska operatörer som skickar fakturor som för de statliga myndigheter, kommuner och landsting som tar emot och behandlar fakturorna. I Frankrike införs krav på elektroniska fakturor gradvis, med start 2017 för större företag och offentlig sektor och kommer att inkludera alla företag 2020.

Det bör även framhållas att regeringen avser att anmäla förslaget till ny lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

7.7 Stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer

Regeringens bedömning: En statlig myndighet bör ges i uppdrag att tillhandahålla stöd i form av bl.a. informations- och utbildningsinsatser till såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer till den offentliga sektorn.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att ESV ska ges i uppdrag att tillhandahålla motsvarande stöd.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna uttrycker ett stort stöd för förslaget om att genomföra stödinsatser kopplade till den nya lagen. *Arbetsförmedlingen* påpekar att för många mindre och medelstora företag innebär reglerna en omställning från pappersflöde till elektronisk fakturering, t.ex. i form av nya interna rutiner, system för att kunna skapa e-fakturor, anslutning till VAN-tjänst (Value Added Network) etc. Många upphandlande myndigheter och enheter, bl.a. *Kronofogdemyndigheten* och *Täby kommun*, lyfter särskilt fram behovet av ett lättillgängligt stöd av bra kvalitet till små företag. Sådant stöd framhålls av remissinstanserna som viktigt för att säkerställa att eventuella nödvändiga omställningskostnader inte innebär hinder för mindre och ekonomiskt svagare aktörer. Även *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Västernorrlands* och *Örebro län* påpekar att det är viktigt att beakta de små företagens förutsättningar och behov vid införandet. De anför också att en gemensam e-tjänst bör byggas upp där företag kan registrera de uppgifter som behövs för att möjliggöra elektronisk fakturering, en s.k. fakturaportalösning. *Företagarna* understryker att tillgången till en fakturaportal är en helt central förutsättning för att reformen ska ha förutsättningar att kunna fungera ur ett småföretagsperspektiv. *SKL* påpekar att det finns kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och leverantörer som inte infört e-fakturering och att det är av stor vikt att de föreslagna

informations- och utbildningsinsatserna samt andra stödåtgärder genomförs på ett bra sätt.

Arla Foods, DLF, GSI Sweden, Kiviks musteri, Martin & Servera, Norrmejerier och *Svensk Cater* menar att det av konkurrensskäl inte är lämpligt att ESV tillhandahåller utbildning till privata näringslivet.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av stöd

Den föreslagna lagen kommer att påverka ett stort antal aktörer, såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer, systemleverantörer och växelleverantörer, dvs. leverantörer som erbjuder VAN-tjänster, t.ex. för att konvertera och förmedla affärstransaktioner. ESV har i sin rapport Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturerings till offentlig sektor (2015:44) framhållit att det finns behov av åtgärder för att stödja införandet av elektronisk fakturerings för alla de aktörer som påverkas av regleringen. ESV föreslår bl.a. informationsinsatser, en central stödfunktion via SFTI för att besvara frågor samt en webbplats med stöd (via SFTI) och telefonsupport. ESV har framhållit att arbetet bör utföras i samverkan med SKL och Upphandlingsmyndigheten.

För myndigheter finns enligt ESV:s föreskrifter krav på att dessa ska vara anslutna till Peppols infrastruktur senast i november 2018 och det finns behov av stöd till myndigheterna kring anslutningen och hanteringen av Peppol.

För många mindre och medelstora företag innebär reglerna, som *Arbetsförmedlingen* påpekar, en omställning från pappersflöde till elektronisk fakturerings, t.ex. i form av nya interna rutiner, system för att kunna skapa e-fakturer, anslutning till en VAN-tjänst etc. Regeringen delar den uppfattning som bl.a. *Kronofogdemyndigheten* och *Täby kommun* har lyft fram att behovet av informations- och stödsatser är särskilt stort hos mindre aktörer. Det är angeläget att, som bl.a. *Migrationsverket* framhåller, säkerställa att offentlig verksamhet inte går miste om goda affärer på grund av att leverantörer inte kan leverera elektroniska fakturer. Stödet kan bidra till att säkerställa att reglerna inte innebär hinder för mindre och ekonomiskt svagare aktörer.

Arla Foods, DLF, GSI Sweden, Kiviks musteri, Martin & Servera, Norrmejerier och *Svensk Cater* anser att det av konkurrensskäl inte är lämpligt att ESV tillhandahåller utbildning till det privata näringslivet. Regeringen bedömer dock att för de minsta företagen kan tillgång till kostnadsfritt stöd vara en avgörande förutsättning för att regleringen inte ska få negativa konsekvenser för konkurrensen i offentliga upphandlingar. I 6 § förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018, finns bestämmelser om myndigheters service. Enligt paragrafen ska myndigheten bl.a. lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Avsikten är att bestämmelserna på motsvarande sätt som den nuvarande regleringen i 4 § förvaltningslagen (1986:223) i sak ska innebära att myndigheterna ska vara serviceinriktade och på ett smidigt och enkelt sätt ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen.

Bestämmelsen innebär dock inte att myndigheternas serviceskyldighet omfattar t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. Utgångspunkten är alltså även i fortsättningen att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 66, 67 och 291). De stödinsatser som föreslås i denna lagrådsremiss kan i vissa fall komma att ligga nära den allmänna serviceskyldighet som myndigheterna har enligt förvaltningslagen. Att myndigheter erbjuder service bedöms inte påverka privata utbildningsföretags möjlighet att erbjuda utbildningar inom området.

En ny myndighet med uppgift att utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av den offentliga sektorn

ESV har sedan 2006 haft i uppdrag av regeringen att analysera, främja och stötta arbetet med införandet av elektroniska fakturor och beställningar i staten. Vidare har ESV haft i uppdrag att medverka till att främja arbete med gränsöverskridande lösningar och tjänster för e-handel. Uppdraget har genomförts i samverkan med SKL och Upphandlingsmyndigheten inom ramen för SFTI.

Regeringen har beslutat att inrätta en ny myndighet med uppgift att utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av den offentliga sektorn. Den 7 december 2017 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten för digitalisering av den offentliga sektorn (dir. 2017:117). Av direktivet framgår att ESV:s uppdrag om att främja arbetet med e-handel i staten ska överföras till den nya myndigheten. Myndigheten för digitalisering av den offentliga sektorn kommer fr.o.m. den 1 september 2018 att överta ansvaret för e-handelsarbetet och rollen som Peppolmyndighet. Mot denna bakgrund bör inte ESV vara den statliga myndighet som får uppdraget att tillhandahålla stöd.

Användningen av leverantörsportaler

Som framgår i avsnitt 6.1 är myndigheter skyldiga att erbjuda kostnadsfri tillgång till en leverantörportal för leverantörer som inte själva har möjlighet att skicka elektroniska fakturor. Det finns olika lösningar på marknaden för leverantörsportaler. De erbjuds av de flesta operatörerna som har tjänster för förmedling av e-fakturor och andra inköpsmeddelanden, men också av banker och vissa affärssystemleverantörer. ESV upphandlar statliga ramavtal för administrativa system och tillhörande tjänster. Alla statliga myndigheter under regeringen har möjlighet att avropa från ESV:s ramavtal. Övriga myndigheter kan, genom fullmakt, avropa från ramavtalen med samma villkor. Drygt en tredjedel av landets kommuner och nära hälften av landstingen har via fullmakt möjlighet att använda ESV:s ramavtal, som tecknats med CGI Sverige AB samt Visma Commerce AB. Det innebär att dessa kan erbjuda en leverantörportal gratis för sina leverantörer om leverantörerna vill ha en sådan.

För den enskilde leverantören kan det finnas fördelar med att ha en offentlig sektor gemensam leverantörportal för elektronisk fakturering, vilket bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Örebro län och Väster-norrland* föreslår. Affärsmässigt finns emellertid även risker med att

enbart en lösning används av hela den offentliga sektorn. Konkurrensen minskar och vissa aktörer kan riskera att slås ut. Det är också en sårbar situation om den offentliga sektorn blir beroende av en enda aktör. Många leverantörer har kunder både inom offentlig och privat sektor och att offentlig sektor använder samma leverantörsportal innebär därför inte att det är den enda lösning som leverantörerna behöver förhålla sig till. Leverantörer som upplever det besvärligt att arbeta i flera olika portaler kan välja att själva anskaffa en motsvarande portallösning som de då kan använda gentemot alla sina kunder, såväl inom offentlig sektor som inom det privata näringslivet.

Som framgått av avsnitt 7.2 förväntas marknaden för tredjepartstjänster avseende elektronisk fakturering utvecklas, vilket bl.a. *Kiruna kommun* lyfter fram vikten av. Även mognadsgraden hos leverantörer kommer sannolikt att utvecklas med det nya kravet på elektronisk fakturering. De leverantörsportaler som erbjuds av den offentliga sektorn används ofta som instegslösning för det företag som inte självt har erfarenhet av e-fakturering. Det är en lösning som på sikt inte kommer att behövas i takt med en ökad digitalisering i samhället. Om leverantören har större volymer fakturor kan det vara mer effektivt att använda tilläggstjänster till företagets ekonomi- och faktureringsystem. En sådan lösning blir mer integrerad i företagets ordinarie faktureringsprocesser och kan göra hanteringen än mer tidseffektiv. Sammantaget bedömer regeringen att det inte finns skäl att utveckla eller anskaffa en enda gemensam leverantörsportal för den offentliga sektorn.

7.8 Uppgiftsskydd

Regeringens bedömning: Den kommande dataskyddsförordningen, kompletterande nationella bestämmelser till denna och offentlighets- och sekretesslagen uppfyller kraven på uppgiftsskydd vid elektronisk fakturering. Det behövs ingen ytterligare reglering.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian har det bedömts att personuppgiftslagen (1998:204) och OSL uppfyller e-faktureringsdirektivets krav på uppgiftsskydd och att det inte behövs någon ytterligare reglering.

Remissinstanserna: *Trafikverket*, *Datainspektionen* och *Swedish Medtech* har yttrat sig över bedömningen och anført att de saknar en beskrivning av hur lagförslaget förhåller sig till den nya dataskyddsförordningen som kommer att börja tillämpas den 25 maj 2018. Denna förordning har strängare krav på behandling av personuppgifter än personuppgiftslagen och därmed borde förslagen enligt dessa remissinstanser prövas mot förordningens bestämmelser.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 8 i e-faktureringsdirektivet reglerar uppgiftsskyddet. Enligt artikel 8.1 påverkar inte direktivet tillämpningen av tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning om uppgiftsskydd. Enligt artikel 8.2 får personuppgifter som inhämtats för elektronisk fakturering användas enbart för det ändamålet eller för ändamål som är förenliga med detta, om inte annat följer av bestämmelser av annan innebörd i unionsrätt eller nationell rätt och utan att det påverkar

de undantag och begränsningar som föreskrivs i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Den 25 maj 2018 kommer en ny EU-förordning om dataskydd att ersätta dataskyddsdirektivet – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Hänvisningar till dataskyddsdirektivet i rättsakter kommer från denna tidpunkt att anses som hänvisningar till dataskyddsförordningen. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Dataskyddsförordningen baseras till stor del på dataskyddsdirektivet men innehåller även ett antal nya bestämmelser. Att det är en förordning innebär att reglerna kommer att vara direkt tillämpliga vilket innebär att personuppgiftslagen och den tillhörande personuppgiftsförordningen (1998:1191) måste upphävas. Dataskyddsförordningen lämnar dessutom utrymme för kompletterande nationella bestämmelser med ytterligare krav eller undantag. Regeringen tillsatte mot denna bakgrund Dataskyddsutredningen, som gavs i uppdrag att föreslå anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på en generell nivå. Utredningen lämnade sina förslag i betänkandet Ny dataskyddslag – Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39). Den 21 december 2017 beslutade regeringen lagrådsremissen Ny dataskyddslag med förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Den nya lagen förslås träda i kraft samma dag som dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen samt de kompletterande nationella bestämmelserna kommer alltså att vara i kraft vid den tidpunkt då lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling föreslås träda i kraft. Regeringen delar därför *Trafikverkets*, *Dataskyddsinpektionens* och *Swedish Medtechs* uppfattning att det krävs en analys av hur lagen om elektroniska fakturor förhåller sig till det nya regelverket om skydd för personuppgifter. Enligt artikel 13 i dataskyddsdirektivet får medlemsstaterna genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa skyldigheterna och rättigheterna enligt direktivet, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, försvaret och skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Artikel 13 i dataskyddsdirektivet har sin motsvarighet i artikel 23 i dataskyddsförordningen som ger utrymme för medlemsstaterna att i nationell rätt införa lagstiftning som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i vissa av förordningens bestämmelser, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa vissa särskilt angivna intressen, bl.a. den nationella säkerheten, försvaret och skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder.

Regeringen konstaterar att dataskyddsförordningen och kompletterande nationella bestämmelser kommer att vara tillämpliga på den behandling av personuppgifter hos upphandlande myndigheter och enheter som är nödvändig för att uppfylla kraven på elektronisk fakturering i den nya lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling. Detta innebär bl.a. att de generella bestämmelserna i dataskyddsförordningen, som t.ex. anger vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att behandling av uppgifter ska få ske samt vilka rättigheter som de registrerade har, ska gälla för upphandlande myndigheters och enheters behandling av personuppgifter. Regeringen bedömer att dessa generella bestämmelser, tillsammans med nationella kompletterande bestämmelser uppfyller de krav på uppgiftsskydd som den nya regleringen om elektroniska fakturor medför. Någon särskild reglering av behandlingen av personuppgifter för elektronisk fakturering bedöms därför inte behövas.

Enligt artikel 8.3 i e-faktureringsdirektivet ska medlemsstaterna se till att arrangemangen för att, i öppenhets- och redovisningssyfte, offentliggöra personuppgifter som har samlats in vid elektronisk fakturering överensstämmer med offentliggörandets ändamål och principen om integritetsskydd, utan att detta påverkar tillämpningen av de undantag och begränsningar som föreskrivs i ovan nämnda artikel 13. Enligt artikel 8.3 i och skäl 36 till e-faktureringsdirektivet ska vidare offentliggörande av personuppgifter i öppenhets- och redovisningssyfte stå i proportion till integritetsskyddet. Detta har sin motsvarighet i den svenska lagstiftningen. OSL innehåller bl.a. begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Vid införande av nya bestämmelser i OSL görs det en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset. Endast om en sådan avvägning leder till att sekretessintresset anses väga tyngre än insynsintresset bör en ny sekretessbestämmelse införas. Utgångspunkten vid utformningen av en ny sekretessbestämmelse är att det inte ska gälla sekretess i andra fall än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

Sammanfattningsvis bedöms dataskyddsförordningen tillsammans med nationella kompletterande bestämmelser och OSL uppfylla de krav på uppgiftsskydd som finns vid elektronisk fakturering. Någon ytterligare reglering bedöms inte behövas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling ska träda i kraft den 1 april 2019.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ gäller inte fakturor som har utfärdats till följd av offentliga upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: I promemorian har lagen föreslagits träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: *Lunds universitet* bedömer att eftersom infrastrukturen i huvudsak finns på plats behöver ikraftträdandet inte försenas utan kan ske enligt e-faktureringsdirektivet artikel 11.

Ett flertal remissinstanser understryker att tiden fram till att bestämmelserna träder i kraft behöver vara väl tilltagen. Några förespråkar övergångsbestämmelser och andra önskar ett förtydligande vad gäller tidpunkten för ikraftträdandet. *Statens servicecenter, Stockholms kommun, Södertälje kommun* och *SKL* framhåller vikten av att tidpunkten för ikraftträdandet av lagstiftningen ger alla aktörer tillräcklig tid för att hinna anpassa och ändra nuvarande flöden. Även *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Västernorrlands* och *Örebro län* framhåller att tidpunkten för lagens ikraftträdande inte bör vara för snäv. *Centrala studiestödsnämnden* noterar att det saknas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i förslaget till ny lag och vill lyfta behovet av sådana. *Regelrådet* anser att redovisningen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är bristfällig.

Norrbottnens läns landsting anser att längsta möjliga implementeringstid behövs för anpassning till den nya lagstiftningen. *Upphandlingsmyndigheten* anser att regeringen bör överväga ett stegvis införande av lagförslagen och anser att möjligheten att senarelägga införlivandet av e-faktureringsdirektivet i nationell lag i upp till 30 månader efter offentliggörandet i EUT för vissa sektorer bör utnyttjas fullt ut. *IT & Telekommunikationsrådet* anser det rimligt att kräva ikraftträdande tidigast fem år från publiceringen av den europeiska standarden. *Svenska bankföreningen* anser att de nya kraven på elektronisk fakturering vid upphandling bör tillämpas på avtal som ingåtts efter det att den nya lagen har trätt i kraft, med beaktande av kravet på förutsebarhet och legalitet i lagstiftningen. Detta för att också erbjuda leverantörer som omfattas av de nya reglerna en skälig tidsfrist för anpassning till de nya kraven.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 11 i e-faktureringsdirektivet ska medlemsstaterna anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 27 november 2018. Med undantag från huvudregeln ska medlemsstaterna senast 18 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning anta, offentliggöra och tillämpa de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten i artikel 7 att ta emot och behandla elektroniska fakturor. Medlemsstaterna får skjuta upp tillämpningen för sina upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån upp t.o.m. 30 månader efter offentliggörandet av hänvisningen. Med upphandlande myndigheter under den centrala nivån avses myndigheter enligt definitionen i artikel 2.1 led 3 i LOU-direktivet.

Standarden publicerades den 17 oktober 2017, vilket innebär att lagen ska träda i kraft senast den 18 april 2019. För kommuner och landsting får tillämpningen skjutas upp till den 18 april 2020.

Merparten av de upphandlande myndigheterna och enheterna i kommunsektorn kan redan i dag hantera elektroniska fakturor. Den anpassning som krävs till den europeiska standarden måste genomföras för att hantera skyldigheten för de statliga myndigheterna. Regeringen delar därför *Lunds universitets* uppfattning att eftersom infrastrukturen i huvudsak finns på plats behöver ikraftträdandet inte försenas. Mot denna

bakgrund föreslås att skyldigheten för upphandlande myndigheter och enheter att ta emot elektroniska fakturor enligt den europeiska standarden ska träda i kraft den 1 april 2019. Det underlättar även tillämpningen av lagen för leverantörer att kravet på elektroniska fakturor gäller från samma datum oavsett om mottagaren är en statlig eller kommunal myndighet. Enligt principen om transparens ska samtliga krav vara tydliga och förutsebara i en upphandling. Att införa ett krav som medför ökade kostnader för leverantörer, som de inte hade kännedom om vid tidpunkten för upphandlingen, kan anses stå i strid med denna princip, såsom bl.a. *Svenska Bankföreningen* lyfter fram. Det kan också krävas en omfattande administration från upphandlande myndigheters och enheters sida för att samla in relevant information om alla sådana kontrakt för fortsatt hantering. Av denna anledning bör skyldigheten för leverantörer att skicka elektroniska fakturor enligt den nya lagen, och möjligheten att besluta om föreläggande om skyldigheten inte har uppfyllts, inte gälla för fakturor som utfärdas till följd av offentliga upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet den 1 april 2019. För bedömningen av när en upphandling har påbörjats, se prop. 2015/16:195 del 2 s. 918 f. Den föreslagna ändringen i mervärdesskattelagen bör träda i kraft samma dag som den nya lagen.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Det finns en stor samhällsekonomisk nytta i en övergång till elektronisk fakturering till följd av offentliga upphandlingar. Den största effekten bedöms uppstå hos de offentliga fakturamottagarna. Mot bakgrund av de tidsbesparingar som elektronisk fakturering möjliggör för leverantörerna förväntas regleringen även medföra en minskning av företagens administrativa kostnader.

Promemorians bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Konsekvensavsnittet kommenteras av ett dussintal remissinstanser.

Falkenbergs kommun anför att kostnaderna totalt sett skulle minska för såväl kommunen som för leverantörerna om alla leverantörer skickade fakturor elektroniskt till kommunen och inga fysiska arkiv skulle behövas om arkivering gjordes elektroniskt. Antalet fel kommer enligt kommunen att minska eller försvinna helt och transparensen och spårbarheten kommer att öka.

ESV anser att det är svårt att bedöma eller kritisera de antaganden som ligger till grund för beräkningarna eftersom källhänvisningar saknas. *Regelrådet* anför bl.a. följande. Promemorian saknar en tillräcklig redovisning av konsekvenserna för företagen av alternativa möjligheter till reglering utöver direktivets miniminivå. Redovisningen av påverkan på berörda företag avseende administrativa kostnader är godtagbar, men redovisningen av påverkan på berörda företag avseende andra kostnader och annan verksamhet är bristfällig. *Företagarna* anser att promemorian

inte tillräckligt ingående belyser de kostnader och förändringar som kan komma att drabba företag som redan har investerat i olika former av system och moduler som möjliggör e-fakturerings.

Svenskt Näringsliv anser att promemorian saknar rimliga konsekvensanalyser. *Arla Foods*, *DLF*, *GSI Sweden*, *Kiviks musteri*, *Martin & Servera*, *Norrmejerier* och *Svensk Cater* saknar beräkningar av leverantörsföretagens verkliga kostnader för att anpassa befintliga system i enlighet med lagförslaget och en analys av kostnaderna i relation till de mycket små positiva effekterna som leverantörsföretag enligt remissinstanserna förväntas få.

Skälen för regeringens bedömning

Modell för bedömning av regleringens konsekvenser

Syftet med regleringen är att uppnå en övergång till elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling. Som framgår av avsnitt 7.1 bedöms en sådan övergång inte kunna uppnås genom att enbart genomföra e-faktura-direktivet och införa en skyldighet för de upphandlande myndigheterna och enheterna att ta emot elektroniska fakturor. Utgångspunkten vid bedömningen av konsekvenserna är därför att regleringen omfattar såväl en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta emot elektroniska fakturor som en skyldighet för leverantörer att skicka sådana.

För att uppskatta regleringens konsekvenser har en ekonomisk modell använts för att uppskatta omfattningen av bedömda konsekvenser och hur dessa fördelar sig på olika aktörer inom offentlig och privat sektor. Modellen jämför utvecklingen i tre scenarier, där baslinjen är förväntad utveckling med oförändrad reglering. Scenario 1 uppskattar den samhälls-ekonomiska effekten av om både direktiv genomförs och lagkrav på leverantörer införs relativt till baslinjen. Scenario 2 uppskattar den samhälls-ekonomiska effekten av om enbart direktivet genomförs relativt till baslinjen. Scenario 3 uppskattar den samhälls-ekonomiska effekten av om leverantörskravet införs relativt till om enbart (minimumnivån på) direktivet genomförs.

För att bedöma regleringens konsekvenser på tidsåtgången för fakturerings har processen kartlagts, från inhämtande av information för att upprätta faktura till avslutande genom kontroll av inbetalning. Analysen av konsekvenser har skett genom intervjuer med såväl leverantörer som upphandlande myndigheter och enheter samt med stöd av rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömning av den europeiska standarden för elektronisk fakturerings i enlighet med direktiv 2014/55/EU (COM (2017) 590 final av den 11 oktober 2017).

Vilka som påverkas av regleringen

Regleringen påverkar samtliga upphandlande myndigheter och enheter. Regleringen berör vidare samtliga upphandlade varu- och tjänst-leverantörer till den offentliga sektorn. Det saknas i dagsläget en samlad statistik över vilka företag som levererar varor och tjänster till de upphandlande myndigheterna och enheterna. Antalet kan dock uppskattas till drygt 250 000 företag (Fi2016/03066/DF). Av dessa utgörs den absoluta majoriteten (ca 85 procent) av mikroföretag, dvs. företag med

färre än 10 anställda. Utöver varu- och tjänsteleverantörer berörs även bl.a. följande typer av företag av regleringen: företag som tillhandahåller fakturahanteringstjänster, tredjepartsoperatörer/VAN-operatör som sköter konvertering mellan olika format, kommunikation, säkerhet och övervakning av trafiken, inklusive banker, företag som tillhandahåller it-konsulttjänster, försäljning av programvara och underhåll av datasystem, samt postföretag.

Konsekvenser för företag

De leverantörer som ännu inte har anskaffat kompetens eller någon teknisk lösning för att hantera e-fakturer enligt regleringen måste göra det. Detta förväntas medföra relativt begränsade konsekvenser för större företag. Uppskattningsvis 5 procent av de medelstora företagen, 10 procent av de små företagen och 80 procent av mikroföretagen bedöms behöva vidta förändringar i sina verksamheter till följd av regleringen. Det finns olika sätt att överföra elektroniska fakturer mellan avsändare och mottagare. I Sverige dominerar s.k. fyrahörnsmodeller, dvs. att avsändare och mottagare använder operatörstjänster för översändande av elektroniska fakturer och andra affärsmeddelanden. Val av e-fakturalösning varierar i huvudsak med företagets storlek. De stora företagen har ofta integrerade lösningar i affärssystemen. Många medelstora och små företag har emellertid kopplat på en modul till sitt elektroniska affärssystem, använder sig av en fakturaskrivare eller anlitar redovisningsbyråer för sin bokföring och fakturering. För dessa företag medför regleringen behov av anpassning i de it-system som används för fakturering. För system som i dag använder Svefaktura är ändringarna med anledning av den nya standarden av mindre karaktär. Det är endast enstaka fält som skiljer sig åt mellan de fakturaformat som i dag hanteras och den nya standarden. Leverantörer som normalt använder sig av en annan standard för elektronisk fakturering måste säkerställa att fakturan konverteras och valideras innan den skickas till en upphandlande myndighet eller enhet så att den överensstämmer med den nya europeiska standarden, om inte en annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. I takt med att tillämpningen av den europeiska standarden ökar förväntas utveckling hos systemleverantörerna medföra att allt fler av dessa system stöder den europeiska standarden. Vidare förväntas en marknad utvecklas för översättning mellan olika standarder. Sammantaget bedöms regleringen för leverantörer som i dag använder elektronisk fakturering medföra kostnader för anpassning av it-system till den europeiska standarden.

Kommissionen konstaterar i rapporten om bedömning av den europeiska standarden för elektronisk fakturering i enlighet med direktiv 2014/55/EU (COM (2017) 590 final av den 11 oktober 2017) att medlemsstater med en mogen och decentraliserad e-faktureringsarkitektur, som Sverige, får lita på att tjänste- och lösningsleverantörer upgraderar sina system så att de stöder den nya standarden och erbjuder konkurrenskraftiga lösningar till privata enheter i alla storlekar. För dessa länder tros införandet av standarden få låg eller medellåg inverkan. Alla systemleverantörer och tillhandahållare av e-faktureringsstjänster som intervjuades för studien uppgav att de kommer att erbjuda lösningar som överensstämmer med standarden.

Många mikroföretag och ett mindre antal av de små och medelstora företagen saknar i dag e-fakturalösningar. De mikroföretag som använder sig av e-fakturerings tillämpningar vanligtvis enklare modullösningar, alternativt leverantörsportallösningar, dvs. att med stöd av en webbportal skapa en faktura som skickas direkt från portalen till mottagaren, för företag som skickar mindre volymer av e-fakturor. Det finns både kostnadsfria leverantörsportaler och de som erbjuds mot en avgift. Statliga myndigheter är skyldiga att erbjuda kostnadsfri tillgång till en leverantörsportal.

Exempelberäkningar visar att ett mikroföretag som skickar fem fakturor årligen får ca 330 kronor per år i ökade kostnader, medan ett mikroföretag som skickar 100 fakturor årligen får ca 690 kronor per år i ökade kostnader.

Mot bakgrund av de tidsbesparingar som e-fakturerings möjliggör för leverantörerna förväntas regleringen totalt sett minska de administrativa kostnaderna för företagen. Den positiva effekten på företagens administrativa kostnader varierar med företagens storlek. Mikroföretag förväntas i genomsnitt få minst positiv effekt av regleringen, till följd av merkostnader i form av investering i e-fakturalösningar samt tid för kompetensutveckling.

För det enskilda företaget utgör digitaliseringen en verklighet som företaget behöver förhålla sig till oavsett regleringen. Den digitalisering av verksamheten, om än i liten skala, som regleringen ställer krav på kan även leda till en ökad digitalisering av näringslivet och därmed en starkt konkurrenskraft. Det bedöms som sannolikt att de företag som på grund av regleringen börjar skicka e-fakturor till den offentliga sektorn också i högre utsträckning kommer att välja detta förfarande även för fakturor som de skickar till den privata sektorn.

Regleringen bedöms i övrigt inte ge någon betydande konkurrens- påverkande effekt för berörda företag. Det kan emellertid inte uteslutas att regleringen som sådan kommer att medföra att nya företag skapas, eller att företag som tidigare inte har haft någon verksamhet kopplad till leverantörsfakturerings till den offentliga sektorn, väljer att etablera sig på denna marknad.

Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra upphandlande myndigheter och enheter

Mot bakgrund av de tidsbesparingar som e-fakturerings medger förväntas regleringen minska de upphandlande myndigheternas och enheternas administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna förväntas minska för alla typer av upphandlande myndigheter och enheter.

Manuell hantering av pappersfakturor är den fakturahantering som bedöms ta mest tid i anspråk och för vilken de största potentiella tidsvinsterna vid en övergång till e-fakturerings finns. I dagsläget sker dock denna typ av fakturahantering främst i undantagsfall, exempelvis på grund av att leverantören skickat fakturan till fel adress (t.ex. direkt till kommunen i stället för till det företag som ansvarar för inskanningen av kommunens fakturor) eller att fakturan innehåller känslig information. Samtliga landsting och statliga myndigheter, och ca 90 procent av alla kommuner, har i dagsläget fungerande rutiner för e-fakturerings. Av de

upphandlande myndigheterna och enheterna uppskattas de offentligt ägda bolagen vara den grupp som får störst omställningskostnader till följd av genomförandet av e-faktureringsdirektivet. Dessa kostnader kan hänföras till investeringar i infrastruktur för att kunna hantera e-fakturaflöden och kompetensutveckling. Utöver dessa omställningskostnader kommer införandet av direktivet innebära ökade systemutvecklingskostnader för upphandlande myndigheter och enheter.

Regleringen förväntas medföra ytterligare ett antal konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter, bl.a. i form av ökade kostnader för omorganisering och omställning av personal. En ökad mängd e-fakturer kan komma att medföra kostnader när personal ska byta arbetsuppgifter, exempelvis medarbetare som arbetar med scanning av fakturer. Samtidigt kan denna förändring frigöra arbetskraft för kärnverksamheten och på sikt leda till besparingar. Regleringen kan vidare förväntas medföra minskade kostnader för lokaler/utrymme för arkivering och för skanningsutrustning.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Kravet på att kommunala myndigheter ska ta emot elektroniska fakturer följer av e-fakturadirektivet och påverkar den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen går emellertid inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den kommunala finansieringsprincipen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Kommuner och landsting ska enligt denna princip kompenseras för ökade kostnader eller minskade intäkter. Den kommunala finansieringsprincipen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som tar sikte på kommunala verksamheter. Principen omfattar inte åtgärder som inte direkt tar sikte på kommunsektorn men som ändå får ekonomiska effekter för sektorn. Kravet på att ta emot elektroniska fakturer gäller för hela den offentliga sektorn. Bedömningen är därför att förslaget inte omfattas av den kommunala finansieringsprincipen. Samtliga landsting och merparten av kommunerna har dessutom redan i dag fungerande rutiner för e-fakturering. Övergången till elektronisk fakturering vid offentlig upphandling medför vissa investeringar som leder till effektivisering och besparingar. Kostnadsminskningen bedöms på sikt överstiga kostnaderna för investeringen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Regleringen uppskattas skapa en positiv samhällsekonomisk nytta om närmare 1 400 miljoner kronor under en sjuårsperiod. De samhällsekonomiska effekterna av att enbart genomföra e-faktureringsdirektivet uppskattas bli negativa och uppgå till knappt –100 miljoner kronor under samma period. Nettonyttan av ett krav på leverantörer att skicka elektroniska fakturer, jämfört med att enbart genomföra direktivets minimumnivå, uppskattas därmed till närmare 1 500 miljoner kronor.

En övergång till elektronisk fakturering innebär en högre grad av spårbarhet för ekonomiska transaktioner, vilket i förlängningen kan bidra till en lägre grad av ekonomisk brottslighet i form av exempelvis skatteundandragande.

Konsekvenser för arbetslösheten och sysselsättningen

Regleringen förväntas få en positiv effekt på produktiviteten i samhället genom ökad effektivitet i den ekonomiska administrationen och minskad postgång. Denna positiva produktivitetseffekt förväntas i ett direkt första led resultera i en negativ effekt på sysselsättning och arbetslöshet. Delar av de produktivitetsvinster och besparingar som regleringen förväntas medföra kommer dock att kunna realiseras utan en negativ sysselsättnings-effekt. Dessa besparingar kan i ett nästa led förväntas bidra till fler anställningar inom såväl den privata och som den offentliga sektorn, vilket genererar en indirekt positiv sysselsättningseffekt. Storleken på dessa effekter är emellertid svåruppskattad.

Vidare förväntas regleringen medföra en minskad postvolym, men det bedöms inte som sannolikt att de minskade volymerna brev kommer att generera någon betydande sysselsättningseffekt.

Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Regleringens sysselsättningseffekt bedöms kunna ge vissa begränsade konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Sammantaget bedöms sysselsättningseffekten bli något mer negativ för kvinnor än män. Osäkerheterna i denna bedömning är dock betydande.

De tjänster som kan komma att försvinna som en följd av minskad postgång kommer sannolikt att drabba män i större utsträckning än kvinnor. De tjänster som kan komma att försvinna som en följd av minskade externa scannings-tjänster kommer tvärtom med stor sannolikhet i större utsträckning att drabba kvinnor än män. De privata arbetstillfällena som kan tillkomma som en följd av att fler aktörer använder e-fakturering och köper externa tjänster kopplade till anslutning, kompetensutveckling, systemutveckling etc. kan förväntas sysselsätta fler män än kvinnor.

Utöver sysselsättningseffekten bedöms regleringens mest betydande konsekvens för jämställdheten utgöras av dess påverkan på de enskilda som arbetar med ekonomisk fakturaadministration på mottagar- och leverantörssidan. Dessa individer förväntas i relativt stor utsträckning behöva byta arbetsuppgifter. Könsfördelningen bland dessa sysselsatta individer bedöms genomgående som mycket ojämn. Enligt Statistiska centralbyrån är hela 87 procent av de sysselsatta ekonomiassistenterna kvinnor.

Det är generellt svårt att bedöma om dessa förändringar sammantaget kommer att upplevas som positiva eller negativa, eller få en positiv eller negativ effekt på jämställdheten. Det faktum att berörda individer förväntas byta från arbetsuppgifter som är mer manuellt arbetsintensiva, till en något bredare portfölj av arbetsuppgifter, med högre förädlingsvärde och ökade inslag av digitalisering, skulle kunna indikera att regleringen över tid kan påverka dessa individer positivt.

Konsekvenser för miljö och klimat

Regleringen förväntas få en positiv miljömässig effekt genom en minskad postgång. De miljömässiga konsekvenserna av minskad postgång uppskattas motsvara ett utsläpp om ca 10 000 ton koldioxid under en sjuårsperiod.

Den sociala kostnaden, dvs. kostnaderna som bärs av hela samhället för att släppa ut koldioxid i atmosfären, kan översättas i pengar. De uppskattade miljömässiga effekterna av förslaget motsvarar 4 miljoner kronor under en sjuårsperiod.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

1 §

I paragrafens *första stycke*, som behandlas i avsnitt 7.1, finns en upplysningsbestämmelse om att lagen innehåller bestämmelser om elektroniska fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling. För att bättre överensstämja med vedertagna benämningar för myndigheters anskaffning tydliggörs att fakturering sker till följd av offentlig upphandling, snarare än vid offentlig upphandling.

Lagen ska tillämpas på fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Vidare finns i *andra stycket* en hänvisning till mervärdesskattelagen (1994:200) avseende regler om faktureringskyldighet och en fakturas innehåll, vilket behandlas i avsnitt 7.5.

2 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.1, finns en definition av vad som i denna lag avses med elektroniska fakturor. Definitionen överensstämmer i sak med definitionen i artikel 2 punkten 1 i e-faktureringsdirektivet. Definitionen har justerats språkligt. Med elektroniska fakturor avses fakturor som utfärdas, översänds och tas emot i ett strukturerat elektroniskt format. Ett strukturerat elektroniskt format innebär ett standardiserat format som gör det möjligt att behandla informationen automatiskt och elektroniskt.

3 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.3, finns bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde.

Bestämmelserna i lagen ska enligt första punkten inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller annan lag till vilken det finns en hänvisning i OSL.

Bestämmelserna i lagen ska enligt andra punkten inte heller tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet. Det kan röra sig om känslig information som framgår av fakturan, men även andra förhållanden.

Enbart förekomsten av ett avtalsförhållande i sig kan utgöra sådan information som behöver skyddas av säkerhetsskäl.

Det är i första hand den upphandlande myndigheten eller enheten som bedömer om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda. För att undanröja osäkerhet bör den upphandlande myndigheten eller enheten tydligt ange i förfrågningsunderlaget och efterföljande avtal hur fakturering ska ske. En leverantör som vid fakturering är osäker på om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda bör kontakta den upphandlande myndigheten eller enheten.

4 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.2, finns en bestämmelse i *första stycket* som medför en skyldighet för leverantörer att till upphandlande myndigheter eller enheter skicka elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. Bestämmelsen i *andra stycket* ger möjlighet för leverantören och den upphandlande myndigheten eller enheten att avtala om att någon annan standard för elektronisk fakturering ska användas.

Med upphandlande myndigheter och enheter avses upphandlande myndigheter och enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag.

Uppgift om hur fakturering ska ske bör framgå av avtalet mellan parterna.

5 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.1, finns en bestämmelse som medför en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Med upphandlande myndigheter och enheter avses upphandlande myndigheter och enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag. Uppgift om hur fakturorna ska översändas bör framgå av avtalet mellan parterna.

6 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.2, finns en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor. Föreskrifterna kan avse exempelvis användning av viss infrastruktur för översändande av fakturor.

7 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.4, finns en bestämmelse i *första stycket* som möjliggör för den myndighet som regeringen bestämmer att förelägga en leverantör att se till att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i denna lag, överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Av *andra stycket* framgår att första stycket inte ska tillämpas om det finns ett sådant avtal som avses i 4 § andra stycket om att någon annan standard för elektronisk fakturering än den europeiska ska användas.

Bestämmelsen i *tredje stycket* ger möjlighet att vid vite besluta att förelägga en leverantör som skickar pappersfakturer eller elektroniska fakturer som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att skicka elektroniska fakturer i enlighet med standarden. Om en myndighet tar emot en faktura som inte uppfyller den europeiska standarden framstår det som mest ändamålsenligt att myndigheten i första hand kontaktar leverantören och begär en ny faktura som uppfyller standarden, och först om leverantören inte tillmötesgår begäran informerar den myndighet som getts möjlighet att besluta ett vitesföreläggande. Regleringen utgör inget hinder mot att parterna avtalar om civilrättsliga sanktioner för fakturer som inte uppfyller kraven.

Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Av 6 § i lagen om viten följer att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesförelägandet. Vitesbelopp som döms ut tillfaller staten.

8 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.4, finns en bestämmelse om överklagande av beslut om vitesföreläggande enligt 7 §. Enligt *första stycket* får överklagande ske till allmän förvaltningsdomstol. Vidare anges i *andra stycket* att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ikraftträdandebestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8, anger att den nya lagen om elektroniska fakturer till följd av offentlig upphandling ska träda i kraft den 1 april 2019.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ gäller inte fakturer som har utfärdats till följd av offentliga upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet. För bedömningen av när en upphandling har påbörjats, se prop. 2015/16:195 del 2 s. 918 f.

Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

11 kap.

6 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.5 införs ett nytt *andra stycke*. I det nya stycket anges att det i 5 § lagen (2018: 000) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling finns bestämmelser om skyldighet att ta emot elektroniska fakturor som har utfärdats till följd av offentlig upphandling.

Ikraftträdandebestämmelse

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8, anges att lagen om ändring i mervärdesskattelagen ska träda i kraft den 1 april 2019.

Sammanfattning av promemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

I promemorian föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. Regleringen i direktivet innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den nya europeiska standard som kommer att tas fram enligt direktivet. I promemorian föreslås även att en bestämmelse införs som innebär att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. Vidare föreslås att den myndighet som regeringen bestämmer vid vite får förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen, ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Bestämmelserna i lagen ska inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

I promemorian föreslås vidare följdändringar i mervärdesskattelagen (1994:200), förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte samt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2018.

Förslag till lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

2 § Med elektroniska fakturor avses fakturor som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla dem automatiskt och elektroniskt.

3 § Bestämmelserna i denna lag ska inte tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för

1. röjande av uppgifter som omfattas av sekretess, eller
2. skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

4 § De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämja med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats.

5 § Upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte något annat avtalats enligt 4 §, vid vite förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar och som omfattas av bestämmelserna i denna lag ska överensstämja med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

8 § Ett beslut att förelägga vite som har fattats enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, i den ursprungliga lydelsen. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200) att 11 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 §²

Elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det.

Elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det.

I lagen (2018:000) om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling finns bestämmelser om krav på elektronisk faktura vid offentlig upphandling.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Efter remiss har yttrande över promemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31) kommit in från Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Statskontoret, Statens servicecenter, Upphandlingsmyndigheten, Statens skolverk, Umeå universitet, Mittuniversitetet, Centrala studiestödsnämnden, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket Svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Bolagsverket, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Arbetsförmedlingen, Arvidsjaur kommun, Falkenbergs kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Malå kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Skellefteå kommun, Smedjebackens kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Regelrådet, Företagarna, IT & Telekomföretagen, Småföretagarnas riksförbund, Svenska bankföreningen, Svenskt Näringsliv, Swedish Medtech, Swedish Standards Institute och Teknikföretagen.

Yttrande har även inkommit från Statens fastighetsverk, Lunds universitet, Advokatfirman Kahn Pedersen, Arla Foods, Dagligvaruleverantörers förbund (DLF), GS1 Sweden, Kiviks musteri, Lantmännen, Martin & Servera, Norrmejerier och Svensk Cater.

Brottsförebyggande rådet, Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, E-hälsomyndigheten, E-legitimationsnämnden, Linköpings universitet, Stockholms universitet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Borås kommun, Botkyrka kommun, Falu kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Höganäs kommun, Karlshamns kommun, Kramfors kommun, Leksands kommun, Nacka kommun, Svenljunga kommun, Trosa kommun, Uddevalla kommun, Västerås kommun, Åre kommun, Överkalix kommun, Jämtlands läns landsting, Västra Götalands

Bilaga 3

läns landsting, Östergötlands läns landsting, Almega serviceföretagen, Nätverket för Elektroniska Affärer, SME-D, Säkerhets- och försvarsföretagen har beretts tillfälle att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte avhörts.